Lenio Luiz Streck

Jose Luis Bolzan de Morais

Ciência Política & Teoria do Estado

8ª EDIÇÃO
revista e atualizada
2ª tiragem

livraria
DO ADVOGADO
editora

9. Elementos constitutivos do Estado

9.1. Considerações iniciais

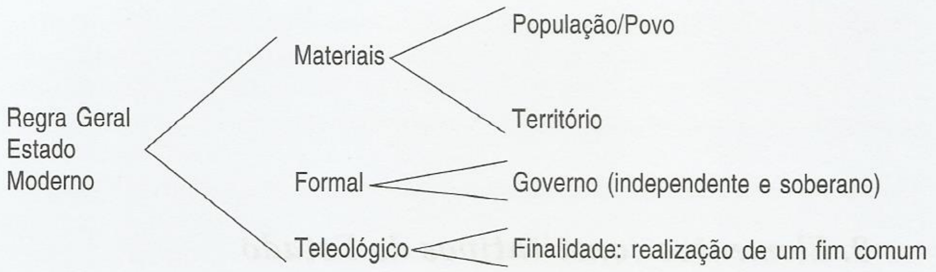
Tradicionalmente, têm sido apontados três elementos como constitutivos do Estado: governo, povo, território. Entretanto, várias são as concepções e teorias acerca da constituição do Estado. É evidente que os elementos que tradicionalmente são apontados não explicam por si só esse organismo complexo que se convencionou denominar de Estado, mormente nas suas versões "Estado Contemporâneo" (portanto, intervencionista) e "Estado Democrático de Direito" (intervencionista que agrega a questão social e a busca da igualdade, mormente se examinarmos o conteúdo das Constituições do pós-guerra). Entra, aí, a questão da soberania (posta em xeque como visto nas páginas anteriores), a questão do poder e dos vínculos jurídicos que unem os diversos elementos, apontam para um necessário redimensionamento das tradicionais teorias acerca de quais são os elementos que constituem o Estado.

9.2. A visualização do Estado

De qualquer sorte, para dar a conhecer o Estado Moderno, torna-se necessário (ainda) visualizá-lo a partir de alguns *elementos* indispensáveis à sua caracterização, como se verá a seguir:[242]

---

[242] É preciso ter presente, repita-se, que, contemporaneamente, tal caracterização está em crise, particularmente diante das circunstâncias técnico-econômico-políticas que afetam profundamente tais elementos, tornando-os imprestáveis, em sua concepção tradicional, para permitir o reconhecimento do objeto estudado – o Estado Moderno – como ficou demonstrado na primeira parte deste livro. Sobre o tema, ver: BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos*, op. cit.



9.2.1. *Território*

Locus sobre o qual será fixado o elemento humano e terá lugar o exercício do poder e aplicação do ordenamento jurídico-positivo estatal. Para Ivo Dantas, o território é a parte do globo em que certo governo pode exercer o seu poder de constrangimento, organizar e fazer funcionar os diversos serviços públicos, por isso, ao elemento território agrega-se à noção soberania, pois é nos seus limites que ela poderá ser exercida na plenitude, inclusive como limitação à ação externa.

Na tradição, o território desempenha uma função positiva de que tudo e todos que se encontram nos seus limites ficam sujeitos à sua autoridade e uma função negativa de exclusão de toda e qualquer outra autoridade diversa daquela do Estado, sendo regido pelo princípio da efetividade, limitando-se ao espaço físico sobre o qual o Estado efetivamente exerce o seu poder soberano, podendo coexistir a soberania territorial de um Estado com a supremacia territorial de outro (ex. Canal do Panamá).

Composição: solo, subsolo, espaço aéreo, plataforma submarina e mar territorial.

Paralelo à questão territorial surge o problema das fronteiras, que aparecem como uma ideia ligada a pontos de apoio e praças importantes (comércio), sendo modernamente fixadas como linhas demarcadas com precisão com características de limitação e exclusão da autoridade. No século XVIII, esta noção emerge como capacidade efetiva de domínio (ex.: mar: extensão coberta pela artilharia costeira).

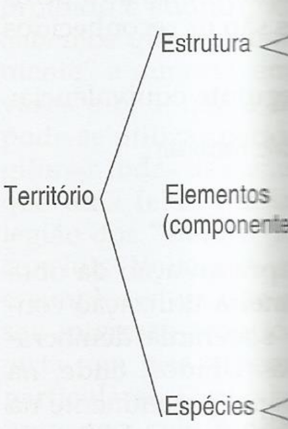
Para delimitá-las, têm-se linhas horizontais, que podem ser:

a – Terrestre: linhas imaginárias demarcadas por mera descrição geográfica ou por meio de marcas;
b – Rios: linha média entre as margens (não navegáveis); leito (navegáveis) ou meio das pontes;

---

c – Marítimas: m
zona de explo
lius fala em
se considerar
1 – Os navios m
guerra em qu
tado de sua b
2 – O terreno de
geral também
sentam;
3 – Passagem in
estrangeiro s
rinho. També
blema das fr
o qual não h
assim como

A *caracterização*



9.2.2. *Povo/Popul*

Como elemento
presente a distinção

---

[243] Ver deste autor: *Teoria*
[244] Legislação pertinente:
da CF.

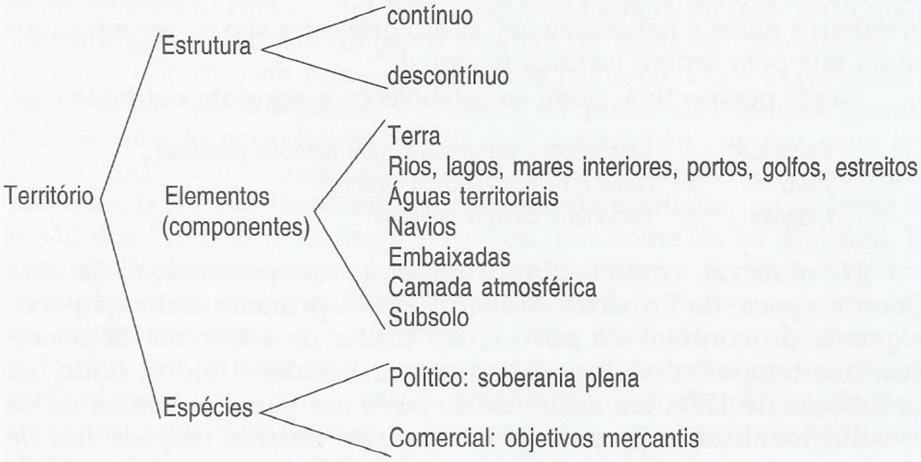
c – Marítimas: mar territorial: 3 milhas (acordo internacional); zona de exploração: 100 milhas. Sendo que Reinhold Zippelius fala em zona de proteção (12 milhas).[243] Ainda, há que se considerar:

1 – Os navios mercantes em alto-mar e os navios públicos de guerra em qualquer ponto ficam sujeitos à jurisdição do Estado de sua bandeira;

2 – O terreno de embaixadas e representações diplomáticas em geral também está sob a jurisdição dos Estados que representam;

3 – Passagem inocente: trânsito de pequenos navios de Estado estrangeiro sem atentar contra a segurança do Estado ribeirinho. Também sob a perspectiva vertical verifica-se o problema das fronteiras, seja com relação ao espaço aéreo, para o qual não há uma definição estrita e expressa a respeito, assim como o subsolo.

A *caracterização* do território pode ser feita como segue:[244]


Território
Estrutura
contínuo
descontínuo
Elementos (componentes)
Terra
Rios, lagos, mares interiores, portos, golfos, estreitos
Águas territoriais
Navios
Embaixadas
Camada atmosférica
Subsolo
Espécies
Político: soberania plena
Comercial: objetivos mercantis

9.2.2. Povo/População

Como elemento pessoal constitutivo do Estado, há que se ter presente a distinção entre população, que diz respeito a todos os que habitam o território, ou seja, engloba todas as pessoas, mesmo que temporariamente permaneçam em um território, sem nada dizer a respeito dos vínculos com o Estado, pois se apresenta como um conceito demográfico-matemático, e povo, que realça o aspecto jurídico do grupo vinculado a uma determinada ordem normativa, mostrando-se como um conceito jurídico-constitucional.

---

[243] Ver deste autor: *Teoria do Estado*, op. cit.

[244] Legislação pertinente: Bens da União: Art. 20; Bens dos Estados-Membros: Art. 26 da CF.

Ainda pode-se falar em nação, a qual possui caracteres de identidade referentes a origem, interesses, credos e aspirações, aparecendo como um conceito psicossocioantropológico.

Não há fixação de limites ao elemento humano do Estado, ao contrário do que entendiam Aristóteles e Platão, para os quais deviam-se ter alguns parâmetros quantitativos específicos.

Para alguns doutrinadores, povo equivale ao conjunto restrito da população capaz de observar deveres políticos, assimilando o caráter de cidadania. Para o conjunto genérico de indivíduos presentes em um determinado território, deve-se preferir a noção população.

Classicamente, o povo se constitui a partir de um vínculo jurídico-formal a partir do qual se produz o elemento subjetivo da instituição estatal. Logo, povo brasileiro é o conjunto formado pelos brasileiros natos e naturalizados, posto que estes são os reconhecidos como tais pela ordem jurídica nacional.

Nesta perspectiva, pode-se estabelecer a seguinte equivalência:

População = brasileiros e estrangeiros (em território nacional)
Povo = natos e naturalizados = nacional
Cidadão = nacional + direitos políticos

De observar, como lembra Comparato na apresentação da obra *Quem é o povo*, de Friedrich Müller,[245] que a primeira utilização conseqüente do conceito de povo como titular da soberania democrática, nos tempos modernos, aparece nos Estados Unidos, onde, na Declaração de 1776, era atribuído ao povo um papel preeminente na constitucionalização do país. O mesmo não ocorria, naquele fim de século, na França, onde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, votada em 26 de agosto de 1789, embora assinada "pelos representantes do povo francês", diz no entanto, em seu art. 3º: "O princípio de toda a soberania reside essencialmente na Nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela

---

[245] Cfe. COMPARATO, Fábio Konder. Apresentação. In: ——. *Quem é o povo*. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 13-22. Ver, ainda: BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. Crise do Estado e democracia: onde está o povo? *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Porto Alegre, v. 1, n. 4, p. 201-222, 2006.

não emane expressam
dade do termo "povo
em lugar do rei, um
modernos, a nação, a
desde então, os mais

É evidente que a
de, como já dito, fez c
por "nação" (embora
do povo formalmente
sob os mais diversos
pular tem sido exerci
do povo se cometeram
Ainda com Comparato
popular inocente. Nós
ceu os extremos do tot
a comunicação de ma
táculo", já não poden
nem confiar nos simp
a prática de crimes c
proibido e adquirimos
Sabemos que a maiori
mente" a minoria, em
vezes pior – que a m
pode-se utilizar perioc
gitimar todas as exclu
que uma febre funda
legião dos "eleitos" a
conclui: "Voltamos, as
e simples – em que a
seu interesse próprio
justa, em que o bem
particulares. Ora, o be
humanos, cujo fundar
homens, em sua comu

9.2.3. Soberania – c

O conceito de sob
base da ideia de Estad
romano não há concei

---

[246] Idem, ibidem.

das as pessoas, mesmo
rritório, sem nada di-
pois se apresenta como
o, que realça o aspecto
ada ordem normativa,
stitucional.
ssui caracteres de iden-
e aspirações, aparecen-
o.
humano do Estado, ao
tão, para os quais de-
específicos.
le ao conjunto restrito
icos, assimilando o ca-
de indivíduos presentes
ir a noção população.
rtir de um vínculo ju-
elemento subjetivo da
onjunto formado pelos
tes são os reconhecidos

seguinte equivalência:

ritório nacional)

a apresentação da obra
rimeira utilização con-
da soberania democrá-
ados Unidos, onde, na
papel preeminente na
ocorria, naquele fim de
eitos do Homem e do
mbora assinada "pelos
nto, em seu art. 3º: "O
lmente na Nação. Ne-
r autoridade que dela

——. *Quem é o povo*. Tradu-
13-22. Ver, ainda: BOLZAN
nde está o povo? *Revista do*
p. 201-222, 2006.

---

não emane expressamente". A ironia é que, para afastar a ambiguidade do termo "povo", os revolucionários acabaram entronizando, em lugar do rei, um dos mais notáveis ícones políticos dos tempos modernos, a nação, a cuja sombra têm-se abrigado comodamente, desde então, os mais variados regimes antidemocráticos.

É evidente que a palavra "povo" é plurívoca. Essa ambiguidade, como já dito, fez com que os revolucionários franceses optassem por "nação" (embora os protestos posteriores dos jacobinos). Hoje, do povo formalmente, via discurso constitucional, emana o poder, sob os mais diversos modos e sistemas eleitorais. A soberania popular tem sido exercida e, ao mesmo tempo, usurpada. Em nome do povo se cometeram (e ainda se cometem) as maiores atrocidades. Ainda com Comparato, é importante referir que não existe soberania popular inocente. Nós outros, aduz, povos de um século que conheceu os extremos do totalitarismo político; de um século que inventou a comunicação de massa, a demagogia científica e o "Estado-espetáculo", já não podemos aceitar a soberania absoluta de ninguém, nem confiar nos simples processos de educação moral para evitar a prática de crimes contra a humanidade. Nós comemos do fruto proibido e adquirimos, com isto, a terrível ciência do bem e do mal. Sabemos que a maioria do povo é capaz de esmagar "democraticamente" a minoria, em nome do interesse nacional. Ou – o que é cem vezes pior – que a minoria, detentora do poder de controle social, pode-se utilizar periodicamente do voto majoritário popular, para legitimar todas as exclusões sociais, em nome da democracia. Sabemos que uma febre fundamentalista, habilmente instilada, pode levar a legião dos "eleitos" a esmagar os infiéis, em nome da lei dividida. E conclui: "Voltamos, assim, à velha distinção entre a democracia pura e simples – em que a maioria do povo exerce o poder supremo no seu interesse próprio – e o regime político moderado, a democracia justa, em que o bem comum predomina sobre todos os interesses particulares. Ora, o bem comum, hoje, tem um nome: são os direitos humanos, cujo fundamento é, justamente, a igualdade de todos os homens, em sua comum condição de pessoas".[246]

9.2.3. Soberania – concepção clássica

O conceito de soberania foi firmado no século XVI, servindo de base da ideia de Estado Moderno, uma vez que até o fim do império romano não há conceito correlato.

---

[246] Idem, ibidem.

A noção de soberania emerge quando há a consciência da oposição entre o poder do Estado e outros poderes.

Até o século XII não havia definição, pois ocorria uma concomitância entre um poder senhorial e outro real. Já no século XIII passa a ocorrer uma ampliação dos poderes exclusivos do monarca sobre todo o reino. De relativo o poder soberano adquire o caráter absoluto até tornar-se poder supremo, seja frente aos senhores feudais e outros poderes menores, seja frente ao Papa.

A primeira obra teórica a respeito desta versão moderna do poder estatal apareceu em 1576, intitulada *Les Six Livres de la République*, de Jean Bodin. Em 1762, o contrato social de Rousseau irá enfatizar tal conceito, estabelecendo-o como representação do povo, percebida, então, como soberania popular – inalienável, nas mãos de todos diretamente e indivisível –, o que se repete até os dias atuais, como se observa do texto constitucional brasileiro de 1988, em seu art. 14.

No século XIX, a soberania emerge como expressão do poder político no interesse das conquistas territoriais das grandes potências, tendo, ao final deste período, como titular o Estado.

Estando sempre ligada a uma noção de poder, aparece como uma qualidade do poder estatal ou como expressão da unidade de uma ordem como referido por Hans Kelsen.

Em termos políticos, refere a plena eficácia do poder, não se preocupando com a questão da legitimidade, devendo ser absoluto. Em termos jurídicos, identifica-se com o poder de decidir sobre a eficácia do direito, dizer qual a regra aplicável em cada caso.

Para Miguel Reale, a soberania é o "(...) poder que tem uma nação de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de conivência".

Características tradicionais:

- UNA: é sempre poder superior sobre todos os demais;
- INDIVISÍVEL: aplica-se a todos os fatos ocorridos no interior do Estado, apesar de, como veremos na sequência, poder coexistir com o mecanismo da separação de funções – legislativa, executiva e jurisprudencial –, isso nada mais é que a distribuição de atribuições;
- INALIENÁVEL: quem a detém desaparece ao ficar sem ela;
- IMPRESCRITÍVEL: não tem prazo de duração.

Para Léon Duguit, emerge tanto como vontade comandante superior, como vontade independente.

Pela *teoria da au*
espontaneamente, lim
sumidos perante out
questão ganha novos
poderes diversos, mu
superior à dos Estado
minadas comunidade

Com este referen
plo significado, um in
e outro externo, de in
ra modernamente se

Sob a perspectiv
Estado, mas juridican
do-se na igualdade ju
recíproco como regra
estatais, levando-se en
tabelecem entre elas,
rem de forma definiti

Segundo R. Zipp
incorpora uma incon
em especial, as relaci

Internamente a u
cida por um conjunto
repartição de poderes
tram num sistema de

Assim, no âmbit
distribuição do conjun
zável com a unidade

Por último, cabe
xoráveis consequênci
qual passa o mundo.
para a relevante circu
lienável e imprescriti
dos estudiosos", ser
porânea. Há quem di
a tome como uma for
do poder público está
Mais ainda, Antonio
não pode ser reduzid
disso, "o discurso, no
no da teoria geral d
conceito geral de sob

a consciência da opo-
res.
s ocorria uma concomi-
Já no século XIII passa
sivos do monarca sobre
adquire o caráter abso-
aos senhores feudais e

versão moderna do po-
s *Six Livres de la Répu-*
social de Rousseau irá
representação do povo,
alienável, nas mãos de
pete até os dias atuais,
sileiro de 1988, em seu

no expressão do poder
ais das grandes potên-
lar o Estado.
e poder, aparece como
pressão da unidade de

cácia do poder, não se
, devendo ser absoluto.
der de decidir sobre a
el em cada caso.
.) poder que tem uma
er valer dentro de seu
nos limites dos fins éti-

todos os demais;
os ocorridos no interior
a sequência, poder coe-
de funções – legislativa,
mais é que a distribui-

arece ao ficar sem ela;
duração.
ontade comandante su-

Pela *teoria da autolimitação*, diz-se que o Estado pode assumir, espontaneamente, limitações externas, a partir de compromissos assumidos perante outros poderes congêneres. Modernamente, esta questão ganha novos contornos diante do processo de reforço de poderes diversos, muitas vezes com capacidade decisória igual ou superior à dos Estados, como ocorre, e. g., com a construção das nominadas comunidades supranacionais.

Com este referencial, pode-se dizer que a soberania possui duplo significado, um interno, de insubordinação a um poder superior, e outro externo, de independência e impermeabilidade, muito embora modernamente se lhe atribua um caráter de coordenação.

Sob a perspectiva externa, ela se baseia no poder de fato do Estado, mas juridicamente considera irrelevante esta força, baseando-se na igualdade jurídica dos Estados que pressupõem o respeito recíproco como regra de convivência pacífica das diversas unidades estatais, levando-se em consideração as interdependências que se estabelecem entre elas, em que os fatores materiais de poder interferem de forma definitiva.

Segundo R. Zippelius, esta competência das competências não incorpora uma incondicionalidade em face das circunstâncias reais, em especial, as relacionadas à política do poder.

Internamente a um Estado, esta "competência" poderá ser exercida por um conjunto de órgãos estaduais, como ocorre no caso da repartição de poderes em uma estrutura federativa, que se encontram num sistema de coordenação.

Assim, no âmbito do Estado Federal, surge como um caso de distribuição do conjunto das competências, sendo, todavia, harmonizável com a unidade do poder estadual.

Por último, cabe referir que o conceito de soberania sofre inexoráveis consequências com o processo de transnacionalização pela qual passa o mundo. Nesse sentido, Campilongo chama a atenção para a relevante circunstância de a soberania "una, indivisível, inalienável e imprescritível", defendida por "praticamente a totalidade dos estudiosos", ser incompatível com a realidade estatal contemporânea. Há quem diga que "qualquer concepção de soberania que a tome como uma forma indivisível, ilimitada, exclusiva e perpétua do poder público está morta". Nesse sentido é a tese de David Held. Mais ainda, Antonio Tarantino explica que "o conceito de soberania não pode ser reduzido ao conceito de soberania estatal". Em razão disso, "o discurso, no plano da teoria geral do direito, e não no plano da teoria geral do Estado, é o que especifica os elementos do conceito geral de soberania, sem resolver-se nos critérios da competência territorial e da competência pessoal, e o que reconhece que os cidadãos de cada Estado podem ser destinatários de normas de muitos ordenamentos soberanos não estatais, e admite, por isso, o reconhecimento de um pluralismo de ordenamentos soberanos, entre os quais se inclui o ordenamento estatal. É um problema apresentado pela crise atual do conceito de soberania do Estado, em virtude da proliferação de ordenamentos soberanos transnacionais, paralelamente ao do Estado".[247]

---

[247] CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 99-100. Sobre o tema soberania, ver também: ROCHA, Leonel Severo. *A problemática jurídica:* uma introdução transdisciplinar. Porto Alegre: Fabris, 1985.

---

10. Formas de
Sistemas d

10.1. Formas de E

Os Estados Mode
mente, duas formas: a
Constituição brasileira
der autônomo, e a *for*
tral que conjuga o po
autores têm sustentad
Regional, menos centr
extremos de descentra
na tese esposada por
dos Regionais a Espa
a maioria dos autores
apenas uma forma un
mina a completa supe
Por esse motivo, cons
a opção para escapar
deste trabalho, optamo
Federado (ou Federati

---

[248] Cfe. DALLARI, Dalmo
p. 254 e segs.

[249] O assim denominado Est
um Estado que, embora ap
por Estados-Membros dota
capacidade normativa sobr
ocorra a descentralização a
Estado Federal. Ou seja, n
de decisão sujeitos a autori
respectivo interesse, mas nã
poder central, não importa
salta-se, assim, a dependênc
tipo de Estado não foge à c

e o que reconhece que
stinatários de normas de
ais, e admite, por isso, o
amentos soberanos, entre
um problema apresenta-
a do Estado, em virtude
transnacionais, paralela-

São Paulo: Max Limonad,
ROCHA, Leonel Severo. *A pro-*
Alegre: Fabris, 1985.

---

10. Formas de Estado, Formas de Governo, Sistemas de Governo e Funções do Estado

10.1. Formas de Estado

Os Estados Moderno e Contemporâneo têm assumido, basicamente, duas formas: a *forma federada* (ou federativa, como consta na Constituição brasileira), quando se conjugam vários centros de poder autônomo, e a *forma unitária*, caracterizada por um poder central que conjuga o poder político. Lembra ainda Dallari que alguns autores têm sustentado a existência de uma terceira forma, o Estado Regional, menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo, conforme se pode ver na tese esposada por Juan Ferrando Badia, que aponta como Estados Regionais a Espanha e a Itália. Entretanto, aduz Dallari, para a maioria dos autores que tratam do assunto, o Estado Regional é apenas uma forma unitária um pouco descentralizada, pois não elimina a completa superioridade política e jurídica do poder central. Por esse motivo, consideram que o Estado Federal continua sendo a opção para escapar ao excesso de centralização.[248] Para os limites deste trabalho, optamos pela classificação tradicional,[249] isto é, Estado Federado (ou Federativo) e Estado Unitário.

---

[248] Cfe. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, op. cit., p. 254 e segs.

[249] O assim denominado Estado Unitário Descentralizado pode ser caracterizado como um Estado que, embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-Membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício de capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência, embora apenas ocorra a descentralização administrativa, pois a política somente se dá no âmbito do Estado Federal. Ou seja, nesta forma de Estado se dá a admissão de órgãos locais de decisão sujeitos a autoridades próprias, para o equacionamento de problemas do respectivo interesse, mas não há nenhuma autonomia, pois a tutela permanece com o poder central, não importando o nível de competência material que estabeleça. Ressalta-se, assim, a dependência do ordenamento único do Estado, razão pela qual esse tipo de Estado não foge à classificação de Estado Unitário.

10.1.1. *Estado Federado*

Para entendermos a ideia federativa, é necessário que retomemos desde a etimologia do termo, o qual advém de *foedus*, significando pacto ou aliança.

Sob a perspectiva histórica, como união de Estados, a Federação é um fenômeno moderno que só aparece no século XVIII, em particular desde a experiência norte-americana, que, a partir de 1787, transforma a Confederação em Federação, dando origem ao Estado Federal.

A Federação, como estratégia de descentralização do poder político, implica uma repartição rígida de competências entre o órgão do poder central, denominado União, e as expressões das organizações regionais, mais frequentemente conhecidas por Estados-Membros, sendo que estes participam naquela via representação, ou, ainda – como no caso brasileiro –, de um terceiro nível de competências: *o município*.

Pode-se caracterizar a experiência federativa a partir da criação de um Estado único, a partir da União, cuja base jurídica é uma Constituição – de regra escrita e rígida, não havendo direito de secessão, ou seja, o vínculo associativo é indissolúvel. Ainda, a soberania pertence e é desempenhada pelo Estado Federal – a União –, apesar de uma distribuição de competências feita por via constitucional com poderes próprios a cada um dos entes federados, que dispõem, ainda, de rendas próprias de cada esfera para poder fazer face aos encargos de que são titulares. O poder político é partilhado entre os governos federal e estaduais – e, se for o caso, as demais unidades federativas, tais como os municípios – e uma repartição bicameral no legislativo federal, onde é necessária a participação dos componentes da estrutura federal para a definição de seus comportamentos. Deve-se ressaltar, além disso que a cidadania é atribuída pelo Estado Federal – pela União.

A federação aparece como bloqueio à concentração autoritária do poder, em face da descentralização de poder que fomenta. Há uma transferência de atividades do centro para a periferia. Dessa forma, federação e democracia têm uma tendência simétrica, embora tal não seja uma contingência inexorável, como se observa na experiência internacional e, particularmente, na tradição latino-americana.

Pode-se pensar a questão da federação como uma estratégia de organização do poder político, na esteira da estratégia funcional, visando à descentralização da autoridade, enquanto este veicula a

ideia da desconcentra
e implícitos, além dos
são instrumentais pa
em sede constituciona

A federação cria
sem, todavia, destrui
prias dos seus memb

Do ponto de vis
rídicas: a União e o
autônomos. No feder
autonomia similar à
de atuação, leis e aut
constitucional.

Modelos:

A - *Federalismo* C
competência

B - *Federalismo d*
cíproca das
Estado.

O Poder Judiciár
pecialmente no sentid
as diversas instâncias

O sistema de dis
tégias diversas, adota
entes federados e de
ainda, pode-se adotar
tências próprias de c

O Brasil adotou
ca, mas sua impleme
1891. Com a Constitu
ressurgindo a federa
princípio federativo
titucional de 05/10/8
que a partilha de co
federalista.[250]

---

[250] Sobre Federalismo, con
Paulo: Ática, 1985; do mes
também: BONAVIDES, Pa
Oliveira. *Teoria Geral do Fe*
berto. *Desigualdades Region*

necessário que retome-
advém de *foedus*, signifi-

de Estados, a Federação
no século XVIII, em par-
que, a partir de 1787,
dando origem ao Estado

tralização do poder polí-
tências entre o órgão do
ssões das organizações
por Estados-Membros,
resentação, ou, ainda –
nível de competências: *o*

rativa a partir da cria-
cuja base jurídica é uma
havendo direito de se-
ssolúvel. Ainda, a sobe-
do Federal – a União –,
s feita por via constitu-
os entes federados, que
esfera para poder fazer
der político é partilhado
e for o caso, as demais
ios – e uma repartição
ssária a participação dos
finição de seus compor-
a cidadania é atribuída

concentração autoritária
poder que fomenta. Há
para a periferia. Dessa
ndência simétrica, em-
el, como se observa na
na tradição latino-ame-

como uma estratégia
da estratégia funcional,
nquanto este veicula a

---

ideia da desconcentração deste. Pela teoria dos poderes enunciados e implícitos, além dos poderes expressos, a União detém aqueles que são instrumentais para o cumprimento das competências expressas em sede constitucional.

A federação criaria uma estrutura forte, uma unidade poderosa sem, todavia, destruir os particularismos e as peculiaridades próprias dos seus membros.

Do ponto de vista interno emergem, de regra, duas ordens jurídicas: a União e os Estados-Membros. Aquela é soberana; estes, autônomos. No federalismo brasileiro, os municípios desfrutam da autonomia similar à dos Estados-Membros, pois possuem um campo de atuação, leis e autoridades próprias por força do reconhecimento constitucional.

Modelos:

A - *Federalismo Clássico*, no qual ocorre uma cisão profunda de competências;

B - *Federalismo de Colaboração*, no qual há uma participação recíproca das diversas entidades federadas nos destinos do Estado.

O Poder Judiciário tem papel importante em toda federação, especialmente no sentido de dirimir os conflitos de competência entre as diversas instâncias estatais.

O sistema de distribuição de competências pode assumir estratégias diversas, adotando a expressão das competências de um dos entes federados e deixando as sobrantes ou residuais ao outro ou, ainda, pode-se adotar a técnica do esgotamento explícito das competências próprias de cada ente federado.

O Brasil adotou este modelo com a Proclamação da República, mas sua implementação somente se dá com a Constituição de 1891. Com a Constituição de 37, volta ao modelo unitário, somente ressurgindo a federação com a Constituição de 1946. Após 64, o princípio federativo ficou mais enfraquecido e, com a Carta Constitucional de 05/10/88, permaneceu o modelo centralizador, sendo que a partilha de competências tornou mais evanescente o modelo federalista.[250]

---

[250] Sobre Federalismo, consultar: DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1985; do mesmo autor: *Elementos de Teoria Geral do Estado*, op. cit.; ver também: BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, op. cit.; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986; BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

10.1.2. Estado Unitário

Na origem do Estado Moderno, a regra foi a adoção de modelo inverso ao de descentralização federal, estratégia esta relacionada à sua plena afirmação, a partir da centralização do poder de decidir.

A característica máxima desta forma de Estado se dá pela inexistência de coletividades inferiores dotadas de organismos e competências próprias, o que, modernamente, pode ser minimizado através de estratégias de desconcentração e descentralização parciais.

O modelo unitário se caracteriza, politicamente, pela unidade do sistema jurídico, excluindo qualquer pluralidade normativa e, administrativamente, pela centralização da execução das leis e da gestão dos serviços. Os agentes inferiores atuam como meros executores (instrumentos de execução) e controladores, em obediência estrita às ordens recebidas do poder central. Um único centro de decisão aliado a um instrumento de execução através de uma burocracia hierarquizada, sendo que pequena parcela de competência é atribuída aos agentes locais os quais, todavia, permanecem hierarquicamente submetidos. Há uma parcela de poder público que é repassada, mas não há autonomia.

É diferente da descentralização, pois não cria agentes administrativos independentes. Na desconcentração, age-se em nome do Estado; na descentralização, atua-se a partir da coletividade imediata, mas tão só administrativamente.

Todavia, há quem apresente aspectos positivos na adoção deste modelo, dentre os quais estariam: 1) a existência de uma só ordem jurídica, política e administrativa; 2) o fortalecimento da autoridade estatal; 3) o reforço da unidade nacional; 4) uma burocracia única que, assim, seria eficaz e racionalizada; 5) impessoalidade e imparcialidade no exercício das prerrogativas de governo.

Por outro lado, um conjunto de aspectos negativos também pode ser elencado: 1) ameaça à autonomia criadora das coletividades menores com o desaparecimento dos grupos sociais intermediários asseguradores das liberdades individuais; 2) sobrecarga administrativa do poder central; 3) estancamento do autogoverno e desvinculação em face dos problemas públicos; 4) temas de interesse local resolvidos no plano da legislação nacional; 5) retardamento das decisões administrativas.

Podemos, então, distinguir o Estado Unitário do Estado Federal, uma vez que naquele ocorre uma descentralização administrativa, com dependência frente ao Estado Unitário, ao passo que

---

no Estado Federal há
uma certa competênc
titucional, como no c
dualidade de podere
sua configuração se d
Estado Unitário, quar
(ordinária).

10.2. Formas de g

São muitas as cla
verno. Bobbio diz qu
presidencial; já autor
"formas de governo"
xando a nomenclatura
relações entre o Legis
presidencialismo. Ento
vocábulo "forma" dev
estrutura da organiza
as formas de governo

10.2.1. República

Desde Maquiave
que o povo, como un
poder soberano, send
em que só um gover
das. Ou seja, em Ma
Monarquia.

As ideias republi
e, ao mesmo tempo,
pular. Jefferson cheg
melhores que as mo
democrática de gover
cava-se, além da part
disso, a possibilidade
tante apelo em favor
as características fund

---

[251] Ver: Constituição italian

foi a adoção de modelo
tégia esta relacionada à
ão do poder de decidir.
e Estado se dá pela ine-
s de organismos e com-
, pode ser minimizado
e descentralização par-

icamente, pela unidade
lidade normativa e, ad-
ecução das leis e da ges-
como meros executores
s, em obediência estrita
único centro de decisão
s de uma burocracia hie-
competência é atribuída
necem hierarquicamente
co que é repassada, mas

o cria agentes adminis-
age-se em nome do Es-
a coletividade imediata,

sitivos na adoção deste
ência de uma só ordem
ecimento da autoridade
uma burocracia única
mpessoalidade e impar-
overno.
ctos negativos também
adora das coletividades
s sociais intermediários
sobrecarga administra-
utogoverno e desvincu-
emas de interesse local
) retardamento das de-

nitário do Estado Fe-
scentralização adminis-
Unitário, ao passo que

no Estado Federal há independência. Tal ocorre mesmo quando há uma certa competência legislativa local reconhecida em sede constitucional, como no caso da Itália.[251] Ainda, no Estado Federal há dualidade de poderes políticos, sistemas jurídicos, etc., bem como sua configuração se dá via estrutura constitucional, ao passo que no Estado Unitário, quando há, ocorre por meio de legislação inferior (ordinária).

10.2. Formas de governo

São muitas as classificações acerca de formas e sistemas de governo. Bobbio diz que formas de governo são duas: parlamentar e presidencial; já autores como Dallari preferem reservar a acepção "formas de governo" para a dicotomia monarquia e república, deixando a nomenclatura de "sistemas de governo" para classificar as relações entre o Legislativo e o Executivo, isto é, parlamentarismo e presidencialismo. Entendemos, para os limites deste trabalho, que o vocábulo "forma" deve ser reservado para a classificação do tipo de estrutura da organização política de um país. Desse modo, duas são as formas de governo contemporâneas: república e monarquia.

10.2.1. República

Desde Maquiavel, sabe-se que o governo republicano é aquele que o povo, como um todo, ou somente uma parcela dele, possui o poder soberano, sendo que, como contraponto, a monarquia é aquele em que só um governa, mas de acordo com leis fixas e estabelecidas. Ou seja, em Maquiavel, a República aparece como oposição à Monarquia.

As ideias republicanas aparecem como oposição ao absolutismo e, ao mesmo tempo, pela afirmação do conceito de soberania popular. Jefferson chegou a dizer que as sociedades sem governo são melhores que as monarquias... A República surge como aspiração democrática de governo, através das reivindicações populares. Buscava-se, além da participação popular, a limitação do poder. Além disso, a possibilidade de substituição dos governantes era um importante apelo em favor da forma de governo republicana. Em síntese, as características fundamentais da República são as seguintes:

---

[251] Ver: Constituição italiana, arts. 114 e segs.

- Temporariedade, porque o Chefe de governo e/ou do Estado recebe um mandato fixo, com proibição de reeleições sucessivas em parcela expressiva das repúblicas;
- Eletividade, porque na República o governante é eleito pelo povo;
- Responsabilidade, porque o Chefe do governo e/ou do Estado é politicamente responsável, devendo prestar contas (*accountability*) de sua orientação política na condução dos destinos do país.[252]

Todos os países do continente americano, com exceção do Canadá – que é membro da Comunidade Britânica –, são repúblicas, e em sua maioria, repúblicas presidencialistas. O Brasil adotou a forma de governo republicana a partir do ano de 1889, mantida agora através do plebiscito realizado no ano de 1993, por larga margem de votos.

10.2.2. Monarquia

Quase todos os Estados do mundo adotaram, no seu nascedouro, a forma de governo monárquica. Enfraquecida em face da fragmentação própria da forma estatal medieval, a monarquia (absolutista) ressurge com todo vigor. Em face dos conflitos sociais e a emergência de um novo modo de produção (capitalismo) e, portanto, da classe burguesa, essa mesma monarquia absolutista começa a ceder terreno para uma forma mitigada: trata-se das monarquias constitucionais, através da qual o rei continua governando, mas está sujeito às limitações jurídicas estabelecidas na Lei (Constituição), como, aliás, vaticinara Maquiavel. Características da monarquia:

- *Vitaliciedade*, porque o monarca não tem mandato; governa enquanto viver ou tiver condições de governar;
- *Hereditariedade*, porque a escolha se faz pela linha de sucessão;
- *Irresponsabilidade*, porque o monarca não tem responsabilidade política (questão que de há muito sofre mitigação).[253]

Muitos países europeus adotam a monarquia como forma de governo, como, por exemplo, Inglaterra, Bélgica, Dinamarca, Suécia, Noruega, Holanda, Luxemburgo e, mais recentemente, Espanha, que

---

[252] Sobre o assunto, ver: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, op. cit., p. 227 e segs.

[253] Idem, ibidem.

restaurou a monarqui
que as monarquias oc
que adotam o sistema
o Chefe de Estado, se
por um Presidente do
mos analisar, aqui, as
muitos países da Áfri

10.3. Sistemas de

Da mesma forma
sistemas de governo t
sentando-se ou como
guns como governo d
presidencialismo.

Assim, para reco
no que tange à orga
samos apontar as cara
situação concreta, qua

10.3.1. Parlamenta

No caso do parla
percurso histórico, ele
gens, entretanto, data
oficializam-se as reuni
Isto em 1295. De lá p
dando com avanços e

Já em 1332 ocorr
representação distinta
partir do século XVIII
embora já em 1683 o

Todavia, é a part
dida no trono por Jor
a língua inglesa, que
através da instalação
do monarca (o Gabin
Maria).

A partir do mini
característicos deste

governo e/ou do Estado
ão de reeleições sucessi-
licas;
governante é eleito pelo

governo e/ou do Estado
prestar contas (*accoun-*
condução dos destinos

o, com exceção do Cana-
a –, são repúblicas, e em
Brasil adotou a forma de
9, mantida agora através
larga margem de votos.

dotaram, no seu nasce-
nfraquecida em face da
ieval, a monarquia (ab-
dos conflitos sociais e a
(capitalismo) e, portan-
quia absolutista começa
trata-se das monarquias
a governando, mas está
s na Lei (Constituição),
ticas da monarquia:
tem mandato; governa
governar;
az pela linha de suces-
ão tem responsabilidade
re mitigação).[253]

arquia como forma de
gica, Dinamarca, Suécia,
ntemente, Espanha, que

---

lementos de Teoria Geral do Es-

restaurou a monarquia após a morte de Franco. Desnecessário referir que as monarquias ocidentais são todas monarquias constitucionais, que adotam o sistema de governo parlamentar. O Rei é tão somente o Chefe de Estado, sendo o governo exercido por um Gabinete ou por um Presidente do Governo, como é o caso da Espanha. Não vamos analisar, aqui, as monarquias absolutistas que ainda existem em muitos países da África e da Ásia.

10.3. Sistemas de governo

Da mesma forma que nos momentos anteriores, a questão dos sistemas de governo também é tratada de maneira dicotômica, apresentando-se ou como parlamentarismo – também chamado por alguns como governo de gabinete, em face de suas características – ou presidencialismo.

Assim, para reconhecermos a opção assumida por cada Estado, no que tange à organização e estruturação de seu governo, precisamos apontar as características que nos permitirão dizer, em cada situação concreta, qual o sistema adotado.

10.3.1. Parlamentarismo

No caso do parlamentarismo, pode-se afirmar que, após longo percurso histórico, ele vem se firmar ao final do século XIX. Suas origens, entretanto, datam dos anos 1200, quando em seu berço inglês oficializam-se as reuniões do parlamento, por ato do rei Eduardo I. Isto em 1295. De lá para cá, o desenvolvimento do modelo vem-se dando com avanços e recuos.

Já em 1332 ocorre a instituição do Parlamento bicameral, com representação distinta para os nobres e plebeus de então. Mas é a partir do século XVIII que o sistema parlamentar ganha maior força, embora já em 1683 o parlamento tenha assumido maiores poderes.

Todavia, é a partir de 1714, com a morte da rainha Ana, sucedida no trono por Jorge I e logo após por Jorge II, que não falavam a língua inglesa, que o parlamentarismo se mostra mais estruturado, através da instalação do Gabinete, tomando decisões sem a presença do monarca (o Gabinete já existia desde o reinado de Guilherme e Maria).

A partir do ministério de Walpole, aparece um dos elementos característicos deste modelo, o Primeiro Ministro, estabelecendo-se, então, a dicotomia chefia de governo e chefia de Estado, atribuindo-se personalidades distintas, uma vez que irão deter atribuições diversas.

Quando a Câmara dos Comuns assume o direito de participar da escolha do Primeiro Ministro, o parlamentarismo assume feição mais popular, constituindo, a partir de 1782, a responsabilização política da chefia de governo através do voto de desconfiança, permitindo-se, em consequência, a destituição do governo.

Desde o século XIX, o chefe de governo – o Primeiro Ministro – será escolhido dentre aqueles que representam a maioria parlamentar, seja esta proveniente de um único partido político, seja de uma coligação de agremiações partidárias.

Dessa forma, pode-se dizer que o governo parlamentar caracteriza-se genericamente por uma dualidade entre chefia de governo e chefia de Estado, detendo este – monarca ou presidente da república – a representação do Estado e aquele – Primeiro Ministro ou Chanceler – o comando das decisões políticas ou a função executiva. Ao chefe de governo impõe-se responsabilização política através de voto de desconfiança ou de confiança – podendo-se, ainda, referir, no caso alemão, o chamado voto de desconfiança construtivo –, posto que destituído de mandato. A partir desta última característica, pode-se manter ou destituir o governo, o que ocorre também pela perda da maioria parlamentar, podendo acontecer, em determinadas situações, a dissolução do parlamento com a convocação de eleições gerais.

O parlamentarismo, assim, apresenta-se como um sistema de governo onde se dá um controle recíproco e mútua colaboração entre as funções legislativa e executiva, em razão da ampla identidade entre os componentes de ambas as esferas do poder de Estado, o que impõe aos países que adotam este sistema a montagem de uma burocracia governamental especializada e profissionalizada, além de permanente, tentando-se, assim, equacionar o problema da especialização das atribuições, o que pode ser enfrentado, ainda, através da constituição de grupos de especialistas (auxiliares técnicos) ou da limitação das funções do Parlamento à definição das grandes metas políticas a serem concretizadas por ações específicas.

10.3.2. *Presidencialismo*

Já para o sistema presidencial, cujo berço é o modelo americano do século XVIII, elaborado a partir da independentização em face da

---

coroa britânica, a est
mentalmente na figu
as atribuições de gov
gantar o papel polít
das decisões polític
ficar este modelo, pe
atuar para dar supo

Da mesma form
fixação de um mand
inclusive, poder de

Vigora no siste
lances ou sistema de
das funções estatais
diversos espaços de
sui, também, inicia
processo de edição d
deferida tal prerroga

Diversamente, t
interpelação possível
não se mostra possí
governo, muito emb
impeachment do pres
com a orientação po

Para muitos, o
prazo fixo, posto q
bilidade do govern
separação das funç
dando-se um reforç
portância aos partid
no e congresso.

Por outro lado,
senta vantagens em
decisória permitida
riza e viabilizando

---

[254] Legislação Pertinente
Constituição/88 – Arts.
DALLARI. *Elementos de T*
ti. *A estrutura do autorit*
e sistemas de governo. Por
Política, op. cit.

efia de Estado, atribuin-
e irão deter atribuições

e o direito de participar
entarismo assume feição
, a responsabilização po-
de desconfiança, permi-
governo.
o – o Primeiro Ministro
entam a maioria parla-
partido político, seja de

erno parlamentar carac-
entre chefia de governo
ou presidente da repú-
– Primeiro Ministro ou
s ou a função executiva.
ação política através de
dendo-se, ainda, referir,
ança construtivo –, pos-
ta última característica,
ue ocorre também pela
tecer, em determinadas
convocação de eleições

e como um sistema de
mútua colaboração en-
ão da ampla identidade
do poder de Estado, o
a a montagem de uma
fissionalizada, além de
o problema da especia-
tado, ainda, através da
liares técnicos) ou da
ição das grandes metas
pecíficas.

o é o modelo americano
ndentização em face da

coroa britânica, a estrutura do poder político se concentrará fundamentalmente na figura do presidente da república, que concentrará as atribuições de governo e de representação do Estado, fazendo agigantar o papel político do detentor da função executiva no comando das decisões políticas, em razão da unipessoalidade que vai identificar este modelo, pelo qual um corpo de auxiliares de confiança irá atuar para dar suporte às ações políticas.

Da mesma forma, diferencia-se do parlamentarismo em razão da fixação de um mandato para o presidente da república, que detém, inclusive, poder de veto às decisões proferidas pelo parlamento.

Vigora no sistema presidencial a estratégia dos *checks and balances* ou sistema de freios e contrapesos para dar equilíbrio à ação das funções estatais e permitir uma convivência harmônica entre os diversos espaços de poder. De regra, o presidente da república possui, também, iniciativa legislativa, ou seja, poderá dar começo ao processo de edição de atos normativos, quando expressamente lhe é deferida tal prerrogativa.

Diversamente, também, no âmbito do presidencialismo, não há interpelação possível do congresso aos membros do governo, ou seja, não se mostra possível a proposição de um voto de desconfiança ao governo, muito embora em determinadas situações poderá ocorrer o *impeachment* do presidente, mas nunca apenas por desconformidade com a orientação política do governo.

Para muitos, o presidencialismo não passa de uma ditadura a prazo fixo, posto que há uma renúncia ao princípio da responsabilidade do governo frente ao Parlamento, em troca de uma maior separação das funções estatais, malgrado sua recíproca limitação, dando-se um reforço acentuado à função executiva e retirando importância aos partidos políticos em razão da separação entre governo e congresso.

Por outro lado, para os seus adeptos, o presidencialismo apresenta vantagens em relação ao seu duplo, em especial pela rapidez decisória permitida em razão da unidade de comando que o caracteriza e viabilizando uma melhor utilização dos recursos.[254]

---

[254] Legislação Pertinente:
Constituição/88 – Arts. 76, 84 e 87, I. Sobre os sistemas de governo, consultar: DALLARI. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, op. cit.; TAVARES, José Antonio Giusti. *A estrutura do autoritarismo brasileiro*, op. cit.; GOULART, Clóvis de Souto. *Formas e sistemas de governo*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1995; BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, op. cit.

Quadro comparativo

Sistemas de Governo	Parlamentarismo	Presidencialismo
Chefia de Estado	Monarca ou Presidente (representação do Estado)	Presidente
Chefia de Governo	Primeiro Ministro – figura política central	Presidente
	Chefia do governo com responsabilidade política (maioria/ voto de desconfiança)	Unipessoal
	Possibilidade de dissolução do Parlamento	Eleições para escolha
	Executivo sem mandato fixo	Mandato
		Poder de veto e de iniciativa legislativa

10.3.2.1. A peculiaridade brasileira – o presidencialismo de coalizão[255]

Desde a primeira Constituição brasileira (outorgada em 1824), o Brasil havia se aproximado do constitucionalismo forjado nas lutas políticas da Europa continental, que, nos séculos XVIII e XIX, buscava a limitação do poder discricionário dos monarcas por meio da *volonté générale* formada no Parlamento. No entanto, diferentemente dos europeus, o constitucionalismo em *terrae brasilis* começou apenas *pro forma*, com um imperador governando de maneira extremamente arbitrária, um Poder Judiciário subserviente e um Parlamento enfraquecido frente as investidas autoritárias do Poder Central. Desse modo, durante o Império, as deficiências do Parlamento e a ausência de um controle jurisdicional de constitucionalidade acabaram favorecendo a consolidação de um regime político autoritário, controlado pelo estamento burocrático e comandado – ao invés de ser governado constitucionalmente – pelo imperador.

Com a proclamação da República em 1889 poucas coisas foram modificadas em *terrae brasilis*. O imperador saiu de cena e em seu lugar surgiu o regime presidencialista, numa imitação mal feita do sistema construído pelos Estados Unidos no século XVIII. Ao mesmo tempo, dando continuidade a maneira incoerente de incorporar as inovações do constitucionalismo estadunidense, o Brasil criou o

---

[255] Este trecho, ainda que de forma resumida, é baseado no seguinte artigo: STRECK, Lenio Luiz. O Supremo, o contramajoritarismo e o "Pomo de ouro". *Consultor jurídico*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jul-12/senso-incomum-stf-contramajoritarismo-pomo-ouro>.

Supremo Tribunal Fe
nalidade, colocando
do antigo Supremo
constitucionais que d
o estamento deu iníci
xando-a sempre enfr
donos do poder.[256]

Isso porque o sis
ponsável pelo tipo d
nabilidade que reina
a República Velha.
número de partidos
complexidade nessa s

Com efeito, ainc
ches, no momento e
o problema do plura
moda nas discussões
Legislativo e o Execu
dencialismo brasileir
fazem política de ma
Constituição e desres
tação, um novo acor
tivo. Como exemplo,
tipo "deputados pre
em maio e junho for
das"; "nos primeiros
emendas para a bas
em votação projetos
República se irrita..."
tação a PEC 300, que

Qual a relação
o "problema da juris
res, houve a magnífi
regra geral, o gover
tensão entre a "vonta
Ao contrário do pres
gerais em conflito" n

---

[256] Cf. FAORO, Raymundo
4. ed. São Paulo: Globo,

[257] Cf. ABRANCHES, Sé
dilema institucional brasil

Presidencialismo
Presidente
Presidente
Unipessoal
Eleições para escolha
Mandato
Poder de veto e de iniciativa legislativa

ncialismo de coalizão[255]

(outorgada em 1824), o
ismo forjado nas lutas
ulos XVIII e XIX, bus-
monarcas por meio da
ntanto, diferentemente
rasilis começou apenas
maneira extremamente
e um Parlamento en-
o Poder Central. Desse
Parlamento e a ausência
lidade acabaram favo-
autoritário, controlado
invés de ser governa-

89 poucas coisas foram
saiu de cena e em seu
imitação mal feita do
século XVIII. Ao mes-
coerente de incorporar
dense, o Brasil criou o

---

o seguinte artigo: STRECK,
o de ouro". *Consultor jurídi-*
-12/senso-incomum-stf-con-

Supremo Tribunal Federal (STF) e o controle difuso de constitucionalidade, colocando os velhos ministros do *ancien régime*, membros do antigo Supremo Tribunal de Justiça, para operar as inovações constitucionais que desconheciam completamente. E foi assim que o estamento deu início a nossa trágica jurisdição constitucional, deixando-a sempre enfraquecida diante das pressões exercidas pelos donos do poder.[256]

Isso porque o sistema de governo presidencialista tem sido responsável pelo tipo de partidos e estilo de "acordos" para a governabilidade que reina (no duplo sentido da palavra) no Brasil desde a República Velha. A recente redemocratização e a ampliação do número de partidos políticos colocaram, talvez, um pouco mais de complexidade nessa situação.

Com efeito, ainda em 1988, o cientista político Sérgio Abranches, no momento em que o debate constituinte tinha como pauta o problema do pluralismo partidário, cunhou o termo que hoje faz moda nas discussões envolvendo a relação interinstitucional entre o Legislativo e o Executivo: o presidencialismo de coalizão.[257] O presidencialismo brasileiro é de coalizão. Tanto a direita como a esquerda fazem política de maneira pragmática, sempre instrumentalizando a Constituição e desrespeitando a República. Assim, a cada nova votação, um novo acordo, dando ares quase imperiais ao Poder Executivo. Como exemplo, seguidamente é possível encontrar notícias do tipo "deputados pressionam para liberação de emendas"; "somente em maio e junho foram liberados mais de R$ 300 milhões em emendas"; "nos primeiros cinco dias de julho, mais de 400 milhões em emendas para a base aliada"; "Presidente da Casa ameaça colocar em votação projetos que oneram os cofres públicos e Presidente da República se irrita..."; "Presidente da Câmara ameaça colocar em votação a PEC 300, que quebrará as finanças dos Estados"!

Qual a relação do presidencialismo e do parlamentarismo com o "problema da jurisdição constitucional"? Nos regimes parlamentares, houve a magnífica invenção dos tribunais constitucionais. Como, regra geral, o governo é formado por maioria parlamentar, não há tensão entre a "vontade do presidente" e a "vontade do Parlamento". Ao contrário do presidencialismo brasileiro, não há "duas vontades gerais em conflito" no parlamentarismo. Consequência: no parlamentarismo, as tensões sobre Direito, especialmente a questão central – a constitucionalidade das leis –, são resolvidas por um tribunal que está fora do âmbito dos três poderes tradicionais. O Tribunal Constitucional é um tribunal *ad hoc*. Ele é composto e engendrado pelo Parlamento. O Poder Judiciário não assume protagonismo, porque o Tribunal Constitucional não é do Poder Judiciário.

---

[256] Cf. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008, p. 913.

[257] Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

No Brasil, o presidente é eleito com 50% mais um; o Parlamento tem "vontade geral" que, para apoiar o governo, negocia para formar a maioria. Com isso, exige-se mais do patrimônio público. E, mesmo assim, há tensões constantes entre Legislativo e Executivo. Para onde vai esse tensionamento? Para o Poder Judiciário, mais especificamente, o Supremo Tribunal Federal. Assim, mais tensões, mais demandas ao STF; mais forte este fica. Inércia do Executivo? Demandas que vão ao Judiciário *lato sensu*, que, assim, fica mais forte. Inércia do Legislativo? Idem. E o Judiciário se fortalece dia a dia. Não há Judiciário mais poderoso no mundo do que o do Brasil.

Vale lembrar que os presidentes latino-americanos e os brasileiros, em especial, sempre dispuseram de maiores poderes legislativos e normativos que os norte-americanos. Decretos-leis e Medidas Provisórias são institutos parlamentaristas sem a contrapartida da possibilidade de censura pelo Congresso, havendo apenas a medida extrema do *impeachment*.

É importante demonstrar que, do mesmo modo como o presidencialismo brasileiro é de coalizão, enredado em atendimentos de pleitos políticos *ad hoc*, circunstância que causa enormes problemas para a assim denominada "governabilidade" (por que precisa de um ministro da Pesca que nem sabe pescar?), também o Supremo Tribunal Federal acaba ingressando perigosamente nesse terreno de (atendimento a) demandas de grupos. E também – e isso precisa ser dito – demandas provenientes da falta de resolução dos problemas das liberdades públicas no plano dos demais tribunais do país. Assim como a Presidência da República tem que atender aos pleitos dos partidos, o STF, durante esses mais de 20 anos, acabou por engendrar uma espécie de "julgamentos políticos", no sentido de que os seus resultados, por vezes, atenderam reivindicações dos mais diversos setores da sociedade.[258]

---

[258] O resultado deste "presidencialismo de coalizão" repercute, muitas vezes, numa atividade mais invasiva do STF. Neste ponto, é necessário relembrar que a suprema corte brasileira deve julgar por princípios, não por política. A diferença entre esses dois tipos de julgamentos é a seguinte: a) quando decide conforme princípios o Judiciário reconhece a existência de um direito que as partes possuem e que está inscrito no contexto mais amplo da moralidade da comunidade política; b) já quando decide

---

10.4. As funções

As funções do E
medida em que o Es
clássica separação de
(Executivo, Legislativ
serve-se que, com os
próprios do Estado S
alterações na esfera
diante o deslocamento
o Poder Executivo. Já
constitucionalismo do
to dessa esfera de ter
Legislativo para o Po
tituições dirigentes, o
aquilo que muitos au

10.4.1. Funções do

Todavia, para e
presente que a estrat
buindo-as a órgãos di
instrumentos de disp
concentração compact

Ou seja, a organi
de um mecanismo de
como um elemento d
tico do poder político

É neste sentido
cando-se como uma e
Por óbvio que outros

---

por políticas o Judiciário a
preexistente, mas, sim, em
resultados que podem traz
mento deste tema pode se
op. cit., *passim*.

[259] Para uma discussão mai
op. cit., em especial Capítul
como tem sido travada a d
cit., p. 51-56. Além disso, s
o ativismo judicial, ver a d
lítica, feita em: TASSINAR

10.4. As funções do Estado

As funções do Estado vêm sofrendo transformações na exata medida em que o Estado assume novos contornos. Desse modo, a clássica separação de funções de cada um dos Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) de há muito está superada. Observe-se que, com os primeiros sinais do intervencionismo estatal, próprios do Estado Social (Contemporâneo), já ocorreram sensíveis alterações na esfera das relações entre os Poderes do Estado, mediante o deslocamento da esfera de tensão do Poder Legislativo para o Poder Executivo. Já no Estado Democrático de Direito, próprio do constitucionalismo do pós-guerra, tem-se nitidamente o deslocamento dessa esfera de tensão, passando do Poder Executivo e do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, mormente nos países com Constituições dirigentes, onde os Tribunais Constitucionais proporcionam aquilo que muitos autores chamam de "juridicização da política".[259]

10.4.1. Funções do Estado e sistema de freios e contrapesos

Todavia, para entendermos esta questão, é necessário termos presente que a estratégia de distinguir as funções do Estado, atribuindo-as a órgãos diversos, pode ser entendida como mais um dos instrumentos de dispersão do poder, no sentido de evitar que a sua concentração compactue com a sua absolutização.

Ou seja, a organização funcional da atividade estatal, para além de um mecanismo de racionalização administrativa, atua, também, como um elemento de garantização para o asseguramento democrático do poder político.

É neste sentido que precisa ser visto desde a sua origem, colocando-se como uma estratégia de desconcentração do poder político. Por óbvio que outros aspectos precisam ser considerados, mas é este,

---

por políticas o Judiciário assenta sua decisão, não no reconhecimento de um direito preexistente, mas, sim, em algum tipo de argumento que anuncia uma avaliação de resultados que podem trazer maior benefício para o bem-estar social. Um aprofundamento deste tema pode ser lido na obra de STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso*, op. cit., *passim*.

[259] Para uma discussão mais aprofundada sobre esse tema, ver STRECK. *Hermenêutica*, op. cit., em especial Capítulo 2. Ainda, o item 4.2 (O ativismo judicial: um exemplo de como tem sido travada a discussão em *terrae brasilis*), na obra *Verdade e Consenso*, op. cit., p. 51-56. Além disso, sobre o agigantamento da intervenção judiciária que gerou o ativismo judicial, ver a diferenciação entre ativismo judicial e judicialização da política, feita em: TASSINARI, Clarissa. *Jurisdição e ativismo judicial*, op. cit., *passim*.

talvez, o de maior repercussão, muito embora, para compreendermos os seus contornos, é preciso que tenhamos presente, ainda, a pretensão de aumentar a eficiência do Estado pela divisão das tarefas e especialização dos organismos, construída no século XIX a quem estas são atribuídas.

Por outro lado, devemos perceber que esta estratégia nasce ligada a um momento histórico em que se pretende uma minimização dos poderes do Estado, por influência direta do modelo liberal vigorante, sem que, com ela, ocorra uma quebra na unidade do poder/autoridade estatal a partir desta desconcentração do poder patrocinada pela especialização das funções atrelada a sua atribuição a órgãos e pessoas diversas, o que aponta, ainda, para uma pretensão de eficiência burocrática.

Historicamente, Aristóteles foi o seu precursor. Todavia, a construção sistemática desta teoria se dá inserta no processo histórico da, digamos, concretização do Estado Moderno, através de obras de Marsílio de Pádua – *Defensor Pacis* –, Maquiavel – *O Príncipe* – John Locke – *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*.

Foi, contudo, com Montesquieu e seu *De L'Esprit des Lois* (1748) que emergiu a percepção de uma tripartição (Executivo, Legislativo e Judiciário) de funções como "poderes" independentes entre si. Entretanto, permanecem obscuras as atribuições de cada um deles.

No Estado Moderno, a separação de poderes/especialização de funções atua conjuntamente com o constitucionalismo no sentido da delimitação do poder do mesmo, e.g. Declaração de Virgínia (1776), Constituição Americana, e particularmente a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão oriunda da Revolução Francesa (1789), vinculando-se, então, historicamente ao modelo de Estado Democrático.

Consectário desta teoria, surge o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), significando a tentativa de se estabelecer um mecanismo de controle recíproco entre os chamados três Poderes, para fins de salvaguarda da liberdade.[260]

Da mesma forma, não há, de tempos para cá, que falar em separação sem ter-se presente o processo de interpenetração de funções, quando atos de um poder são praticados por órgãos vinculados a outro. Ou seja, o devir histórico e as transformações sentidas pelo Estado conduziram a um processo de compartilhamento de atribuições.

---

[260] Cfe. CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *O Congresso e as Delegações Legislativas*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 46.

Todavia, este me
as mais repetidas ap
condão de assegurar
e que a mesma demo
gências técnicas do E

Para amenizar es
dos, tais como a dele
redistribuição constit

As funções trad
a legislativa, que se r
obrigatórias para tod
tação de soluções co
de governo, como at
além da administraçã
po é o da solução em
pelas regras gerais, in

Atualmente, seria
particularmente no â
orgânica e harmonia
bora mesmo isso sofr
nômica atual, podend
certas atribuições por
ou, como é o caso das
aplicação do direito a
ou menor eficácia com

Sendo, como diz
absolutismo, tal teoria
tado em três departam
partir da experiência i
através da tripartição
institucional e resulta

Todavia, é de se
ria não é uma teoria j
está imune aos reflex
que reflete as relaçõe
dade de lugares e at
vinculantes orientadas

Dentro deste ten
freios e contrapesos –
formação que vem o
Poderes, que foi impu
segundo pós-guerra, a

ora, para compreender-
amos presente, ainda, a
do pela divisão das ta-
truída no século XIX a

esta estratégia nasce li-
etende uma minimiza-
direta do modelo liberal
ebra na unidade do po-
centração do poder pa-
elada a sua atribuição a
da, para uma pretensão

cursor. Todavia, a cons-
a no processo histórico
mo, através de obras de
avel – *O Príncipe* – John

e *L'Esprit des Lois* (1748)
(Executivo, Legislativo
ependentes entre si. En-
s de cada um deles.

deres/especialização de
onalismo no sentido da
ação de Virgínia (1776),
a Declaração de Direi-
olução Francesa (1789),
elo de Estado Democrá-

a de freios e contrapesos
a de se estabelecer um
hamados três Poderes,

a cá, que falar em sepa-
penetração de funções,
or órgãos vinculados a
rmações sentidas pelo
rtilhamento de atribui-

---

e as Delegações Legislativas.

Todavia, este mecanismo não é imune a críticas, dentre as quais as mais repetidas apontam para que a teoria separatista não tem o condão de assegurar uma estruturação democrática do poder estatal e que a mesma demonstra uma profunda ineficiência frente às exigências técnicas do Estado Contemporâneo.

Para amenizar estes problemas, alguns mecanismos são utilizados, tais como a delegação de atribuições de um a outro órgão ou a redistribuição constitucional de competências.

As funções tradicionalmente foram apresentadas como sendo a legislativa, que se manifesta através da edição de normas gerais e obrigatórias para todos; a executiva, que atua através da implementação de soluções concretas, sendo a função como responsabilidade de governo, como atribuições políticas, colegislativas e de decisão, além da administração pública em geral; e a jurisdicional, cujo campo é o da solução em específico dos conflitos surgidos e regulados pelas regras gerais, interpretando e aplicando a lei.

Atualmente, seria preferível falarmos em colaboração de poderes, particularmente no âmbito do parlamentarismo e de independência orgânica e harmonia dos poderes, quando do presidencialismo, embora mesmo isso sofra os influxos da organização sociopolítico-econômica atual, podendo-se melhor falar em exercício preponderante de certas atribuições por determinados órgãos do poder público estatal ou, como é o caso das funções executiva e jurisdicional no campo da aplicação do direito ao caso concreto, onde o que diferencia é a maior ou menor eficácia conclusiva do ato praticado ou da decisão.

Sendo, como diz Carlos Roberto Siqueira Castro, uma reação ao absolutismo, tal teoria propõe uma visão orgânico-funcional do Estado em três departamentos independentes e harmônicos entre si, a partir da experiência inglesa, objetivando a autonomia dos indivíduos através da tripartição de funções com o objetivo de desconcentração institucional e resultado da conscientização hegemônica burguesa.

Todavia, é de se notar que, apesar de sua importância, esta teoria não é uma teoria jurídica essencial à existência do Estado, sequer está imune aos reflexos sentidos por um certo pluralismo decisório que reflete as relações sociais atuais, caracterizado pela multiplicidade de lugares e atores que têm capacidade para tomar decisões vinculantes orientadas por lógicas próprias e distintas.

Dentro deste tema – das funções do Estado e do sistema de freios e contrapesos –, também não se pode deixar de referir a transformação que vem ocorrendo no formato da relação entre os três Poderes, que foi impulsionada, no mundo todo, especialmente pelo segundo pós-guerra, alcançando repercussão, no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988. Evidentemente, a dinâmica de articulação entre os Poderes do Estado passou por mudanças que vêm se desenvolvendo gradualmente; contudo, foi com a noção de Estado *Democrático* de Direito e de Constituições substanciais (materialmente vinculantes), inauguradas com o novo constitucionalismo (pós-bélico), que, fundamentalmente, passou-se a configurar um modo diferenciado de se pensar a separação dos Poderes. Isso porque, a partir deste Constitucionalismo Contemporâneo, a pauta de atuação dos Poderes passou a ser a concretização dos direitos fundamentais.

É neste sentido que o Judiciário, nos termos propostos por Ferrajoli, aparece como "poder de garantia". Isso significa que, no interior de uma distinção feita pelo autor italiano entre "instituições de governo" (aquelas que não estão rigidamente vinculadas à lei) e "instituições de garantia", cumpre ao Judiciário garantir que as leis sejam substancialmente aplicadas na tutela dos direitos dos cidadãos.[261] Em outras palavras, a atuação jurisdicional acabou sendo redimensionada, o que se tornou ainda mais evidente nos países da América Latina, que tiveram a realização dos direitos sociais previstos em suas constituições prejudicada pela eclosão de regimes ditatoriais.

Assim, no Brasil, a ampliação de direitos constitucionalmente garantidos e a exigência de seu cumprimento acabou gerando um movimento de intensa judicialização. Este apelo constante ao Judiciário, que pode ser compreendido como consequência do descrédito dos cidadãos nos demais Poderes, bem como da ampliação do acesso à justiça, consolidou aquilo que ficou conhecido como judicialização da política, um fenômeno que surge como resultado deste contexto político-social, isto é, fruto transformações ocorridas na sociedade. Neste sentido, a judicialização da política deve ser diferenciada do ativismo judicial, que, diferentemente, consiste numa corrupção entre os Poderes no interior da sistemática jurídica.[262]

---

[261] Sobre a distinção entre instituições de governo e instituições de garantia, Ferrajoli afirma que estas são "[...] le funzioni legislative e quelle amministrative, il cui esercizio è valido sostanzialmente se rispetta le norme sostanziali sulla sua produzione". Em contrapartida, as funções de governo são "[...] consistenti in garanzie primarie o in garanzie secondarie prodotte dall'esercizio della funzione legislativa ed attuate da atti la cui validità sostanziale dipende dall'applicazione sostanziale delle norme sostanziali sulla loro produzione". Cf. FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris*: Teoria del diritto e della democrazia. 3.La sintassi del diritto. Bari: Laterza, 2007.

[262] Esta distinção é feita por Lenio Streck, em *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*, op. cit., bem como na obra de Clarissa Tassinari, *Jurisdição e Ativismo Judicial*, op. cit., onde a autora afirma que a judicialização da política é fenômeno contingencial, ao passo que o ativismo judicial consiste num ato de vontade daquele que julga.

Apesar da necess
judicialização da polít
criticamente. Isso oco
das expectativas dem
res, é o único que não
as relações entre Legi
sistema de controle r
deva exercer um pap
se revelado, pelo cres
delicada.

ntemente, a dinâmica de
assou por mudanças que
ndo, foi com a noção de
uições substanciais (ma-
o novo constitucionalis-
assou-se a configurar um
ão dos Poderes. Isso por-
ntemporâneo, a pauta de
tização dos direitos fun-

mos propostos por Ferra-
significa que, no interior
entre "instituições de go-
vinculadas à lei) e "insti-
garantir que as leis sejam
eitos dos cidadãos.[261] Em
ou sendo redimensiona-
os países da América La-
sociais previstos em suas
gimes ditatoriais.
itos constitucionalmente
nto acabou gerando um
apelo constante ao Judi-
nsequência do descrédito
o da ampliação do acesso
cido como judicialização
resultado deste contexto
ocorridas na sociedade.
deve ser diferenciada do
iste numa corrupção en-
dica.[262]

ituições de garantia, Ferrajoli
le amministrative, il cui eser-
nziali sulla sua produzione".
nsistenti in garanzie primarie
unzione legislativa ed attuate
zione sostanziale delle norme
ngi. *Principia iuris*: Teoria del
: Laterza, 2007.
cia *Jurídica e(m) Crise*, op. cit.,
ivismo *Judicial*, op. cit., onde a
o contingencial, ao passo que
e que julga.

Apesar da necessidade de se diferenciar o ativismo judicial da judicialização da política, esta questão ainda precisa ser enfrentada criticamente. Isso ocorre especialmente em face do direcionamento das expectativas democráticas ao Judiciário, que, dentre os Poderes, é o único que não foi escolhido pelo voto popular. Deste modo, as relações entre Legislativo, Executivo e Judiciário, em que pese o sistema de controle recíproco (*checks and balances*) tenha exercido e deva exercer um papel muito importante para a democracia, tem se revelado, pelo crescimento da atividade jurisdicional, ainda mais delicada.

11. *A democracia representativa: partidos políticos e sistemas eleitorais – O valor da opinião pública*

11.1. Considerações iniciais

A questão da democracia representativa é tema central para a Teoria Geral do Estado. Nesse sentido, é fundamental o estudo dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais, condição de possibilidade que são da democracia representativa. E a compreensão de seus meandros faz parte da cultura jurídica, importando ao jurista deter a consciência histórica de seus íntimos laços com o regime democrático – como visto na primeira parte deste livro –, e o sistema representativo.

11.2. Partidos Políticos

Vistos como corpos intermediários, ou seja, instituições ou coletividades que se colocam entre o indivíduo isolado e o poder público, os partidos políticos são, desde Hans Kelsen, inerentes à representação política, levando a perceber-se uma proximidade avantajada entre o Estado Democrático e o que se poderia nominar Estado de Partidos, na razão direta de que a inexistência dos mesmos afeta profundamente a possibilidade de sobrevivência de um projeto democrático para a sociedade.

Historicamente, os partidos políticos estão vinculados à tradição inglesa – muito embora se possa remontar à experiência de criação dos grupos parlamentares, dos comitês eleitorais e, após, aos seus laços, bem como, mais amiúde, ao período compreendido entre os séculos XII e XV nos embates entre os interesses papais e os imperadores alemães –, onde originariamente surgiram com a divisão

entre *Thories* (conser
cia anterior dos parti

Por outra verte
partir da Constituiçã
derna dos partidos p
região reuniam-se pa
ro momento e, após,
ainda, remontar, ass
versus Girondinos.

O moderno mo
XIX, tendo seu recon
do século XX, como
no (1947), francês (1
embora sua constitu
redor dos anos 1850.

Para compreend
demos partir de um
agrupamento livre e
conjunto de ideias co
toral com vistas à c
ção de políticas próp
de homens que serve
do interesse naciona
ordenam. Já Benjami
homens que professa

As característica
agrupadas em dois p
culo ideológico expr
com o conteúdo tele
poder, visando à org
o governo.

Os partidos polí
lógico: resultado das
impulsos psíquicos p
do governo para rea
de direito público o
adotada.

Seus vínculos sã
corpo eleitoral e com

No que diz com
de costume, buscam

: partidos
is – O valor da

a é tema central para a
damental o estudo dos
ondição de possibilida-
a compreensão de seus
ortando ao jurista deter
com o regime democrá-
ro –, e o sistema repre-

eja, instituições ou cole-
olado e o poder público,
n, inerentes à represen-
roximidade avantajada
eria nominar Estado de
ncia dos mesmos afeta
ncia de um projeto de-

tão vinculados à tradi-
ar à experiência de cria-
s eleitorais e, após, aos
do compreendido entre
teresses papais e os im-
surgiram com a divisão

---

entre *Thories* (conservadores) e *Whigs* (liberais) – apesar da experiência anterior dos partidos da Corte e do Congresso.

Por outra vertente, pode-se buscar na experiência francesa, a partir da Constituição de 1789, a forja originária da expressão moderna dos partidos políticos, quando os deputados de uma mesma região reuniam-se para a defesa dos interesses locais em um primeiro momento e, após, para compartilhar ideias comuns, podendo-se, ainda, remontar, assim, ao Clube Bretão ou à dicotomia Jacobinos *versus* Girondinos.

O moderno modelo partidário se consolida ao final do século XIX, tendo seu reconhecimento constitucional sido expresso ao longo do século XX, como referendam os exemplos alemão (1949), italiano (1947), francês (1958), português (1976) e espanhol (1978), muito embora sua constitucionalização tenha se dado já no século XIX, ao redor dos anos 1850.

Para compreendermos o que vem a ser o partido político, podemos partir de uma definição singela para visualizá-lo como um agrupamento livre e estável de pessoas, reunidas em razão de um conjunto de ideias compartilhadas, disposto a participar do jogo eleitoral com vistas à conquista do poder político para a implementação de políticas próprias. Edmund Burke os define como um corpo de homens que servem para colocar seus esforços comuns a serviço do interesse nacional, sobre a base de um princípio ao qual todos ordenam. Já Benjamin Constant conceitua-os como uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política.

As características que nos permitem reconhecê-lo podem ser agrupadas em dois pontos fundamentais. O primeiro diz com o vínculo ideológico expresso em um programa partidário, e o segundo, com o conteúdo teleológico, ou seja, a finalidade de conquista do poder, visando à organização da sociedade e à busca de apoio para o governo.

Os partidos políticos têm um caráter pluridimensional: a. sociológico: resultado das forças sociais e luta de classes; b. psicológico: impulsos psíquicos para a dominação; c. político: busca de controle do governo para realizar determinados fins; d. jurídico: organismos de direito público ou privado, dependendo da definição legislativa adotada.

Seus vínculos são internos com seus membros e externos com o corpo eleitoral e com o Estado.

No que diz com a classificação, os autores divergem ou, como de costume, buscam individualmente a elaboração de listagem classificatória própria, privilegiando um ou outro aspecto. David Hume, no século XVIII, os classificava em *facções pessoais* – constituídos com base em relações pessoais entre seus membros – ou *facções reais* – organizados a partir de interesses, princípios ou afeições. Já Max Weber os diferencia em *partidos de patronagem*, em que se explicitam os interesses dos quadros representados em seu interior; *partidos estamentais*, que representam interesses classistas, e partidos ideológicos, que refletem uma concepção de mundo.

Já Neumann identifica-os como de representação individual, quando atrelados a personalidades, ou de integração social, quando ou buscam uma integração democrática ou uma integração social em sentido estrito dotado de um caráter autoritário, tal qual a experiência do Partido Fascista Italiano.

Para Duverger, os partidos devem ser classificados como de estrutura direta, quando são seus membros que aderem, sustentam e participam da organização partidária ou de estrutura indireta, como aqueles que não possuem adeptos do partido, mas adeptos de grupo de base.

Também pode-se pretender classificá-los a partir de certos parâmetros, tais como: 1) quanto à estrutura, apresentando-se como partidos de quadros, onde seus membros são pessoas ilustres, como ocorrido durante as monarquias constitucionais, ou seja, levam em consideração a qualidade de seus membros ou partidos de massas, vinculados à democracia representativa e à universalização do sufrágio, buscando quantificar o número de partícipes; 2) quanto à intensidade de participação, podendo ser vistos como de dedicação integral, como nos regimes totalitários, ou especializados, com dedicação relativa por parte dos adeptos.

No Brasil, Pinto Ferreira os apresenta como direitistas, com cunho conservador, esquerdistas, de perfil transformador, e centristas, aqueles que alternam sua postura em face de circunstâncias específicas – fundamentalmente em razão da ordem econômica.

Há também a possibilidade de identificá-los ideologicamente pela detenção de plataforma – um conjunto de ideias básicas e princípios constitutivos que orientam a atuação da agremiação – e um programa, como declaração de compromisso para com os eleitores. Assim, teríamos partidos ideológicos, aqueles dotados destes elementos, independentemente da vertente política definida, e partidos não ideológicos, que não refletem acerca destes elementos ou que os fazem de maneira apenas formal, atuando diversamente.

Outra questão importante no trato desta matéria diz respeito aos sistemas partidários adotados pelos Estados. Neste sentido, tra-

dicionalmente, fala-s
excluir minorias, fu
discordantes, produ
disputa política está
rizando-se pela pou
de voto distrital, nã
tidários, nos quais a
ro de agremiações,
pequenas fatias da
proporcional e perm
partidárias em razã
dos.

Todavia, aqui é
bipartidarismo form
como ocorrido no Br
militar – ARENA e
social, sendo no ma
pseudodemocracia
rio.

Pode-se, ainda,
to de atuação, quan
ou seja, aqueles que
nacionais, que se lim
determinado Estado;
tório nacional, e os l
dos municípios.

Por fim, há aind
de situação e partid
nham a função gove
os últimos funciona
tal, constituindo-se, a
condução do Estado.

Independenteme
que lhe são próprias
mi-las à organização
um programa ou, co
e defender os direito

Quanto à sua or
órgãos partidários q
que são formados. E
gra, estes entes se co
partidárias de caráte

aspecto. David Hume,
– constituídos com
– ou *facções reais* – or-
afeições. Já Max We-
que se explicitam os
interior; *partidos esta-*
e partidos ideológicos,

presentação individual,
tegração social, quando
integração social em
rio, tal qual a experiên-

classificados como de
e aderem, sustentam e
strutura indireta, como
mas adeptos de grupo

a partir de certos pa-
apresentando-se como
pessoas ilustres, como
ais, ou seja, levam em
ou partidos de massas,
universalização do su-
rtícipes; 2) quanto à in-
os como de dedicação
pecializados, com dedi-

como direitistas, com
nsformador, e centris-
e de circunstâncias es-
dem econômica.

cá-los ideologicamente
e ideias básicas e prin-
da agremiação – e um
para com os eleitores.
es dotados destes ele-
ca definida, e partidos
es elementos ou que os
ersamente.

a matéria diz respeito
dos. Neste sentido, tra-

dicionalmente, fala-se em sistemas monopartidários, o que finda por excluir minorias, fundamentalmente através de expurgos daqueles discordantes, produzindo uma oposição conspirativa, posto que a disputa política está impossibilitada; sistemas bipartidários, caracterizando-se pela pouca diferença ideológica e sua ligação ao sistema de voto distrital, não proporcional e majoritário e sistemas pluripartidários, nos quais aparecem, em razão da multiplicação do número de agremiações, partidos ideológicos e mais representativos de pequenas fatias da sociedade, estando ligados ao sistema eleitoral proporcional e permitindo a constituição de coligações ou coalizões partidárias em razão das afinidades e dos interesses os mais variados.

Todavia, aqui é necessário considerar que, muitas vezes, um bipartidarismo formal pode encobrir um monopartidarismo de fato, como ocorrido no Brasil pós-64, onde os partidos criados pelo golpe militar – ARENA e MDB – não possuíam maior representatividade social, sendo no mais das vezes apenas a referência formal de uma pseudodemocracia no interior de um regime burocrático-autoritário.

Pode-se, ainda, pensar os partidos políticos diante de seu âmbito de atuação, quando então teremos aqueles de vocação universal, ou seja, aqueles que se projetam para além de suas fronteiras; os nacionais, que se limitam ao espaço geográfico do território de um determinado Estado; os regionais, com atuação em parcela do território nacional, e os locais, que projetam sua atuação para os limites dos municípios.

Por fim, há ainda a possibilidade de classificá-los como partidos de situação e partidos de oposição, em que os primeiros desempenham a função governamental, segundo uma concepção própria, e os últimos funcionam como controladores da atuação governamental, constituindo-se, ainda, em alternativa sólida para substituição na condução do Estado.

Independentemente disto, os partidos políticos detêm funções que lhe são próprias ou atribuídas pela legislação, podendo-se resumi-las à organização e expressão da vontade popular, vinculada a um programa ou, como no Brasil, assegurar o sistema representativo e defender os direitos fundamentais da pessoa humana.

Quanto à sua organização, os partidos políticos são dotados de órgãos partidários que variam conforme a legislação dos Estados em que são formados. Exemplificativamente, pode-se referir que, de regra, estes entes se compõem de órgãos de deliberação, as convenções partidárias de caráter nacional, regional ou municipal, e órgãos de direção e ação, os diretórios de todos os níveis e as comissões executivas.

No Brasil, os partidos políticos têm origem ainda no Império, quando, no processo constituinte, José Bonifácio refere agrupamentos formados em face da ideia independentista. Já na Assembleia Geral de 1826 aparecem grupos e facções, tais como os revoltados (anarquistas, revolucionários, etc.), os moderados (conservadores), os restauradores, entre outros. Entre 1834 e 1838, aparecem o partido liberal, conjugando os revoltados reunidos aos revolucionários e republicanos, e o partido conservador, agrupando os moderados e restauradores. Em 1862 e 1870 surgem, respectivamente, os partidos progressista e liberal e, após, o republicano.

No período republicano – Primeira República –, tomam forma os partidos republicanos de âmbito estadual, tais como o paulista, o mineiro, o rio-grandense, etc. Com a Revolução de 1930, pondo fim à chamada República Velha, estes partidos regionais permanecem, ganhando vida o Partido Democrático, em São Paulo, o Partido Nacionalista, em Minas Gerais, o Partido Libertador, no Rio Grande do Sul etc.

Em 1932, o Código Eleitoral de então os prevê, sendo reconhecidos indiretamente pela Constituição de 1934, cuja breve duração – foi substituída pela Constituição "Polaca" de 1937 – importou na sua extinção e retorno, com caráter nacional, a partir da redemocratização proposta a partir de 1946, quando aparecem grandes partidos – PSD, UDN, PTB – ao lado de pequenos – PSP, PL, PDC, PRT, PTN etc. Apesar disso, há que se referir o nascimento, em 1922, do Partido Comunista que, com idas e vindas, permanece até hoje na pauta política brasileira.

Com o golpe militar de 1964, a frágil estrutura partidária brasileira é novamente colapsada, sendo, em 1965, extintos os partidos existentes através do Ato Institucional n. 2 – e criados, pelo Ato Complementar n. 4, a ARENA e o MDB, que vão patrocinar o jogo político nacional até 1979. A cada avanço (ou possibilidade de) do MDB, o regime autoritário mudava as regras do jogo, para manter a maioria parlamentar no Congresso e no Senado. Assim, por exemplo, vale citar o "Pacote de Abril" de 1977, pelo qual o Pres. Ernesto Geisel, além de fechar o Congresso Nacional, cancelou as eleições diretas para governador, marcadas para o ano seguinte. Além disso, criou a figura do senador "eleito" pelas Assembleias Legislativas dos Estados, com o que cada Estado passava a ter dois senadores eleitos por voto majoritário e um biônico. Já nas eleições para a escolha dos governadores, prefeitos, senadores, deputados federais, estaduais e

vereadores, no ano d
o governo militar, alé
pela imprensa (era po
to), mudou a regra p
tinham que ser preen
ca), sem considerar o
cargos (bastava coloc
todo o voto). Nitidam
(PDS), que estava est

Quando a Lei C
extinguiu o bipartida
oportunizou o ressurg
partidos e de outros r
PDT, PFL, PL, PSDB,
ditas siglas nanicas ou
de 1989 contar com 1
sive patrocinando a e

Merece referênci
dos Trabalhadores –,
medida em que se co
operárias, e, hoje, ocu

Com a Constitui
lista, permitindo uma
há um controle quant
um controle qualitati
crático) e controle fin

11.3. Sistemas El

De outro lado, p
é necessário que enf
conta da alternância

---

[263] Legislação pertinente: A
nia nacional, pluripartidari
ter nacional: definido pela l
a estrutura interna é de livr
tos; podem estabelecer req
estrutura interna deve ser
tos partidários necessariam
e objetivos partidários (17,
Monopólio dos partidos (1

e as comissões exe-
ainda no Império,
refere agrupamen-
Já na Assembleia
tais como os revoltados
(conservadores),
1838, aparecem o par-
aos revolucionários
os moderados e
ectivamente, os partidos

pública –, tomam forma
tais como o paulista, o
de 1930, pondo fim
regionais permanecem,
São Paulo, o Partido Na-
no Rio Grande do

prevê, sendo reconheci-
cuja breve duração – foi
1937 – importou na sua
partir da redemocratiza-
grandes partidos
PSP, PL, PDC, PRT, PTN
em 1922, do Parti-
até hoje na pauta

estrutura partidária bra-
1965, extintos os partidos
– e criados, pelo Ato
vão patrocinar o jogo
possibilidade de) do
do jogo, para manter
Assim, por exem-
pelo qual o Pres. Ernesto
cancelou as eleições
seguinte. Além disso,
Assembleias Legislativas dos
dois senadores eleitos
para a escolha dos
federais, estaduais e

---

vereadores, no ano de 1982, estando em vigor a reforma partidária, o governo militar, além de proibir a propaganda eleitoral e debates pela imprensa (era possível apenas divulgar o currículo do candidato), mudou a regra para preenchimento das cédulas eleitorais, que tinham que ser preenchidas à mão pelos eleitores (a cédula era única), sem considerar o fato de que o voto era vinculado para todos os cargos (bastava colocar um candidato de outro partido para anular todo o voto). Nitidamente, a medida beneficiou o partido oficialista (PDS), que estava estruturado em todo o país.

Quando a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 6.767/79) extinguiu o bipartidarismo, fazendo desaparecer MDB e ARENA, oportunizou o ressurgimento do pluripartidarismo através de novos partidos e de outros renovados ou nem tanto – PMDB, PDS, PP, PTB, PDT, PFL, PL, PSDB, PV – ao longo dos últimos anos, sem contar as ditas siglas nanicas ou de aluguel, ao ponto de a eleição presidencial de 1989 contar com 13 candidatos à Presidência da República, inclusive patrocinando a eleição do então Presidente Collor – o PRN.

Merece referência, neste ínterim, o surgimento do PT – Partido dos Trabalhadores –, que inova em matéria de estratégia política na medida em que se constitui em braço político eleitoral das classes operárias, e, hoje, ocupa a presidência da República brasileira.

Com a Constituição de 1988, adota-se uma concepção minimalista, permitindo uma ampla liberdade de organização, ou seja, não há um controle quantitativo (embora possível por lei ordinária), mas um controle qualitativo (respeito ao Estado Constitucional/Democrático) e controle financeiro.[263]

11.3. Sistemas Eleitorais

De outro lado, paralelamente à questão dos partidos políticos, é necessário que enfrentemos os instrumentos utilizados para dar conta da alternância no poder inerentes ao regime democrático representativo. Para tanto, foram montados mecanismos que permitam a expressão da vontade popular para a composição dos *loci* de representação política, seja no âmbito da função executiva, seja no espectro da função legislativa estatais.

---

[263] Legislação pertinente: Art. 17. Condicionamentos: a. Regime democrático: soberania nacional, pluripartidarismo, direitos fundamentais – controle qualitativo; b. Caráter nacional: definido pela lei (17, I); c. Art. A; § 4º organização paramilitar; Autarquia: a estrutura interna é de livre organização, inclusive no que toca à escolha de candidatos; podem estabelecer requisitos sobre filiação e militância (17, § 1º); Democracia: a estrutura interna deve ser democrática; Disciplina e fidelidade: partidária; os estatutos partidários necessariamente devem prevê-las; respeito e acatamento ao programa e objetivos partidários (17, § 1º); Sanção: exceto a perda do mandato; Candidaturas: Monopólio dos partidos (14, § 3º, v); outros dispositivos: 14, § 3º, 17. 45, 46.

Assim, podemos vislumbrar três grandes sistemas eleitorais: o majoritário, o proporcional e o distrital, com suas variantes e intersecções.

No *sistema majoritário*, a ocupação das vagas de representação far-se-á através da escolha a partir da detenção de um número maior de votos por parte do candidato vencedor. Ou seja, apenas o grupo majoritário é que elege representantes sem considerar-se a amplitude da superioridade eleitoral, que poderá se dar mesmo que por um voto. Portanto, o(s) eleito(s) será(ão) aquele(s) que angariar(em) um número superior de votos em relação ao(s) seu(s) concorrente(s), permitindo-se, então, que se estabeleça a crítica de que, como regra, a maioria nunca representa o maior número de eleitores/cidadãos, principalmente quando são vários os partidos envolvidos na corrida eleitoral, possibilitando vitórias insignificantes e negando representação às minorias. No Brasil, são majoritárias as eleições para cargos executivos (Prefeito, Governador e Presidente da República) e para os cargos legislativos de Senador.

De regra, nos sistemas majoritários, a maioria exigida para a vitória eleitoral é relativa, sendo que a exigência de maioria absoluta nem sempre está presente. Assim, é eleito quem obtém metade de mais um dos votos do colégio eleitoral ou dos depositados nas urnas, o que pode ser obtido, se permitido pela legislação eleitoral aplicável, através da apresentação de vários candidatos do mesmo partido político para o mesmo cargo – o que se nomina sublegendas – quando os votos serão somados permitindo à agremiação a vitória pela soma dos votos de todos os candidatos, com a eleição do mais votado dentre estes.

Um instrumento utilizado para amenizar tais possibilidades é o da eleição em dois turnos,[264] quando, uma segunda votação irá reunir os dois candidatos mais votados em primeiro turno. Tal iniciativa é relevante em particular nos casos de pluripartidarismo, onde, com a fragmentação eleitoral, a votação do candidato vencedor muitas vezes é reduzida diante do colégio eleitoral.

Para os defensores deste sistema, a eleição por sufrágio majoritário tem a vantagem de exigir responsabilidades por parte dos

---

[264] Ver, nesse sentido, a crítica que O'Donnell faz ao sistema de eleição em dois turnos. Cfe. O'DONNEL, Guillermo. Democracia delegativa?, op. cit., p. 31 e ss.

eleitos, uma vez que l
eleitores.
Já no *sistema pro*
século XX, estabelece-
recebidos pelos partid
têm, sendo considerad
centes aos seus quadr
das minorias, pois esta
coeficiente eleitoral, ca
ocupariam a represent
Todavia, para os s
uma diluição de respon
no, posto que os eleito
a força política do nún
onde apenas o mais v
Até mesmo porque as
tidas à maioria.
Pode-se dizer qu
adota-se o *sistema dist*
tratégia mista, quando
tritos eleitorais, e o el
distrito, sendo conside
candidato que obtiver
tos ou, em outras vez
representação que será
e outras pelo método
são de todas as vontad
disputa será preenchi
Entretanto, mesm
críticas e aos problem
mencionar a difícil de
e da quantidade de v
poderia, em tese, ser
elegendo, pelo sistem
giando a estratégia de
No que diz com
aquelas que apontam
rais" eleitorais perpet
vores governamentais
Por outro lado, v
distrital. Dentre estas,
tre os candidatos e u

mecanismos que permi-
composição dos *loci* de
nção executiva, seja no

s sistemas eleitorais: o
suas variantes e inter-

vagas de representação
o de um número maior
u seja, apenas o grupo
considerar-se a ampli-
se dar mesmo que por
ele(s) que angariar(em)
s) seu(s) concorrente(s),
ica de que, como regra,
de eleitores/cidadãos,
s envolvidos na corrida
s e negando represen-
as eleições para cargos
e da República) e para

maioria exigida para a
ência de maioria abso-
ito quem obtém meta-
u dos depositados nas
pela legislação eleitoral
candidatos do mesmo
se nomina sublegendas
à agremiação a vitória
com a eleição do mais

tais possibilidades é o
unda votação irá reunir
turno. Tal iniciativa é
rtidarismo, onde, com
idato vencedor muitas

ão por sufrágio majo-
lidades por parte dos

---

ema de eleição em dois tur-
, op. cit., p. 31 e ss.

eleitos, uma vez que lhes atribui a representação do conjunto dos eleitores.

Já no *sistema proporcional*, originário da Bélgica no início do século XX, estabelece-se uma proporção entre o número de votos recebidos pelos partidos e o número de vagas eleitorais que ele obtém, sendo considerados eleitos os candidatos mais votados pertencentes aos seus quadros. Com isso pretende-se resolver o problema das minorias, pois estariam representadas, na medida em que, pelo coeficiente eleitoral, candidatos de agremiações partidárias distintas ocupariam a representação na razão direta dos votos obtidos.

Todavia, para os seus críticos, com a proporcionalidade, haveria uma diluição de responsabilidades e se reduziria a eficácia do governo, posto que os eleitos não teriam, tal qual no sistema majoritário, a força política do número de votos recebidos, tal qual ocorre neste onde apenas o mais votado é que alcança a representação política. Até mesmo porque as minorias, mesmo representadas, ficam submetidas à maioria.

Pode-se dizer que para a composição destas duas sistemáticas adota-se o *sistema distrital*, tanto em sua forma pura como sob a estratégia mista, quando então o colégio eleitoral é dissolvido em distritos eleitorais, e o eleitor deve votar em algum candidato de seu distrito, sendo considerado eleito, pelo respectivo distrito eleitoral, o candidato que obtiver o maior – sistema majoritário – número de votos ou, em outras vezes, adotando-se uma distribuição de vagas de representação que serão ocupadas algumas pelo método majoritário e outras pelo método proporcional, visando-se a garantir a expressão de todas as vontades políticas, quando uma parte dos cargos em disputa será preenchida pela votação em todo o Estado.

Entretanto, mesmo este sistema de eleições não está imune às críticas e aos problemas de difícil solução. Dentre estes, pode-se mencionar a difícil determinação do número de candidatos a eleger e da quantidade de votos a serem atribuídos a cada eleitor, o que poderia, em tese, ser solucionado pela adoção de distritos menores elegendo, pelo sistema majoritário, os seus representantes, privilegiando a estratégia de dois turnos.

No que diz com as críticas que se podem referir, destacam-se aquelas que apontam para a possibilidade de constituição de "currais" eleitorais perpetuadores de células locais, a distribuição de favores governamentais em troca de votos e a corrupção econômica.

Por outro lado, vislumbram-se vantagens na adoção do sistema distrital. Dentre estas, pode-se destacar a constituição de vínculo entre os candidatos e um colégio eleitoral específico, o que oportunizaria uma maior fiscalização direta pelos eleitores, além de facilitar o controle da corrupção eleitoral, bem como permitir um melhor desempenho do representante em razão do menor número de problemas a serem enfrentados e reconhecidos, sem afetar sua participação nos debates nacionais.

Resumindo, é relevante registrar que o Brasil adotou, com a Constituição de 1988, uma variedade de sistemas eleitorais aplicáveis a situações diversas. Assim, temos o sistema majoritário para Presidente da República (art. 77), governadores de estados (art. 28), prefeitos (art. 29, II) e senadores (art. 46). Já o sistema proporcional é utilizado para a escolha de deputados federais (art. 45), deputados estaduais (art. 27) e vereadores (art. 29, IV), sendo determinado o manejo dos dois turnos quando o candidato aos cargos previstos constitucionalmente – presidente da república, governadores de estados e prefeitos de certas cidades (acima de duzentos mil eleitores) – não atingirem a maioria absoluta dos eleitores já na primeira rodada das eleições.

11.4. A opinião pública

11.4.1. Considerações iniciais

Não seria possível finalizarmos a segunda parte destas reflexões, em que apenas referimos os aspectos característicos dos elementos abordados, sem o enfrentamento da temática relacionada à opinião pública.[265]

Tal questão pode e deve ser percebida a partir de perspectivas diversas, sobressaltando o seu caráter constitutivo do ponto de vista da Sociedade acerca dos temas de interesse geral.

Por óbvio que à opinião pública não se atribui uma forma predefinida senão que se a percebe como um instrumento de controle público do poder a partir da expressão do sentimento popular acerca das práticas político-jurídicas adotadas ou a adotar.

---

[265] Sobre o tema que envolve a relação democracia, opinião pública e concentração da propriedade dos meios de comunicação de massas, foi defendida, recentemente, dissertação de mestrado por Elias Jacob de Menezes Neto, especialmente as páginas 121 e seguintes. Cfe. JACOB NETO, Elias. Concentração proprietária dos meios de comunicação de massas na democracia constitucional. 222f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Direito. São Leopoldo, 11 set. 2012.

Visto dessa form
questão da visibilidad
seja: para constituir-s
é imprescindível que
tico-jurídicos.

Assim, como sus
nor relevância da opi
aos atos públicos, ist
por excelência o poder
estado, da *res publica*,
co, entendida esta ex
acessibilidade e porta
o supremo poder.

11.4.2. A opinião p
papel da mí

Como categoria i
publicidade contra o
as sombras. Dito de o
vel e o poder invisível,
do poder,[267] fazendo c
no âmbito das decisõe
núncia tornando visív
crática que permite, d
conhecimento geral –
dessa forma, a sua av

Tal aspecto, em
sibilidade do poder,
ser controlado. Basta
– planos econômicos
dade e eficácia, ignor
decisões públicas, sub
decisão.[268]

Tais circunstânci
ambiente das decisões

---

[266] Cfe. BOBBIO, Norberto.

[267] Idem, ibidem, p. 90.

[268] Poderíamos exemplifica
financeiros da população, c
debate acerca do conteúdo

eitores, além de facilitar
permitir um melhor de-
enor número de proble-
n afetar sua participação

o Brasil adotou, com a
stemas eleitorais aplicá-
istema majoritário para
res de estados (art. 28),
o sistema proporcional
derais (art. 45), deputa-
IV), sendo determinado
to aos cargos previstos
a, governadores de es-
duzentos mil eleitores)
ores já na primeira ro-

nda parte destas refle-
característicos dos ele-
temática relacionada à

a partir de perspectivas
tivo do ponto de vista
eral.

atribui uma forma pre-
strumento de controle
timento popular acerca
adotar.

nião pública e concentração
foi defendida, recentemente,
o, especialmente as páginas
a proprietária dos meios de
22f. Dissertação (Mestrado)
e Pós-Graduação em Direito.

Visto dessa forma, a opinião pública tem íntima relação com a questão da visibilidade do poder ínsita ao projeto democrático. Ou seja: para constituir-se uma opinião pública nos moldes apontados é imprescindível que se dê publicidade aos debates e decisões político-jurídicos.

Assim, como sustenta Bobbio,[266] entende-se que a maior ou menor relevância da opinião pública, entendida como opinião relativa aos atos públicos, isto é, aos atos próprios do poder público que é por excelência o poder exercido pelos supremos órgãos decisórios do estado, da *res publica*, depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e portanto controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder.

11.4.2. A opinião pública, o ideal iluminista da publicidade e o papel da mídia

Como categoria iluminista, a opinião pública reflete o ideal da publicidade contra o segredo nos atos de governo – as luzes contra as sombras. Dito de outra forma, refere o embate entre o poder visível e o poder invisível, reforçando o caráter kantiano da publicidade do poder,[267] fazendo com que o segredo apareça como não desejável no âmbito das decisões públicas, assim como sua denúncia – a denúncia tornando visíveis atos secretos – sugere uma prática democrática que permite, de alguma forma, tornar públicos – visíveis, de conhecimento geral – atos concretizados sigilosamente, viabilizando, dessa forma, a sua avaliação através da opinião pública.

Tal aspecto, em contraposição com o ideal democrático da visibilidade do poder, torna-se, entretanto, cada vez mais difícil de ser controlado. Basta para isto pensarmos nas decisões econômicas – planos econômicos –, que, assentadas em estratégias de viabilidade e eficácia, ignoram os mecanismos tradicionais de tomada de decisões públicas, submetendo-se a práticas secretas de tomada de decisão.[268]

Tais circunstâncias aparecem e ganham relevo não apenas no ambiente das decisões de Estado, mas também no âmbito das decisões macroeconômicas dos grandes conglomerados econômicos, que, como vimos ao final da primeira parte deste livro, contemporaneamente ocupam, muitas vezes, o *locus* decisório próprio ao poder público.

---

[266] Cfe. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, op. cit., p. 89.

[267] Idem, ibidem, p. 90.

[268] Poderíamos exemplificar este aspecto com o Plano Collor, que confiscou ativos financeiros da população, cuja gestação deu-se a portas fechadas, não permitindo um debate acerca do conteúdo das propostas, implantadas da noite para o dia.

Bobbio[269] adverte para o que "nomina governo da economia, o qual pertence em grande parte à esfera do poder invisível, na medida em que se subtrai [...] ao controle democrático e ao controle jurisdicional".

Neste mesmo universo de análise, seria preciso tratarmos, ainda, os vínculos estreitos que unem a opinião pública à sociedade de massas, em particular à sociedade midiática, uma sociedade dominada por meios de comunicação que reproduzem, e com isso forjam, uma cultura global pasteurizada, propondo e atingindo a moldagem de uma opinião pública sob medida, controlada, domesticada, infantilizada, incapaz, muitas vezes, de contrapor interesses próprios a interesses alheios patrocinados como se próprios fossem.

Dito de outro modo, vivemos um tempo em que não há uma história. Há mil histórias. Mil versões. Resulta daí um homem fragmentado, fruto da era da técnica, em que a imprensa e algumas instituições jurídicas são (e se consideram) uma espécie de superego da sociedade. Vivemos em uma sociedade em que, utilizando uma expressão de Habermas, o poder de sintetização da consciência cotidiana é roubada do cidadão, tornando-a fragmentada. O cidadão é realmente bombardeado com quantidades maiores de informação, mas o conhecimento que resulta desta permanece "difuso" e difícil de ser empregado de maneiras críticas.[270]

Nosso imaginário é construído e dominado por esse tipo de cultura fragmentária/estandardizada. Consequência é que vivemos em uma sociedade inserida no que se pode chamar de anorexia informacional, representada pela "falta de apetite de informações". E, quando alguma informação mais crítica consegue "passar" pelo filtro (ideológico) do *establishment*, ocorre o fenômeno da *bulimia informacional*. E isso está se tornando crônico...

Não causa espanto, assim, em nossa "pós-modernidade" midiática, que, a exemplo de tantas pessoas, a dublê de atriz e modelo Carolina Ferraz, indagada pela Folha de São Paulo sobre o que pensava de projeto de lei da então Prefeita de São Paulo, Luiza Erun-

---

[269] BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, op. cit., p. 103 e segs.

[270] HABERMAS, Jurgen. *Theorie des kommunikativen Handels*, p. 521. *Apud* WHITE, Stephen K. *Razão, justiça e modernidade*: a obra recente de Jürgen Habermas. Tradução: Márcio Publiesi. São Paulo: Ícone, 1995, p. 114.

---

dina, pretendendo ex
elevadores de serviço,
"As coisas estão tão
Algumas coisas, da tr
haver hierarquia". Já
quentadora das colun
cada um deve ter o se
mas de respeito". Ou
patuleia deve (continu
a visão de mundo da
nião de Ruth Escobar
esperar (bem ou muito)
1994, quando disse, e
paulistana, *que a disp*
travava entre Sartre e
é(ra) entre civilização
a "escumalha" social...

Discursos deste
ender, até porque nad
cotidianamente ao nos
zidos pela mídia em
fundo essa discussão,
tude e o discurso das
acerca desta problemá
por ser ainda o maio
modernização acontec
te a regra é o poder

---

[271] Esse assunto está desen
cit.

[272] Exemplo marcante disto
margo no dia 21 de setemb
bem relatado pelo jornalist
São Paulo: um determinad
Eram sete integrantes, todo
Camargo, depois de puxar
o Brasil que o pelo (da barb
da plateia (e para milhões
uma gracinha (bordão carac
ceram e, docilmente, mostr
nos tempos da escravidão.
também é isso. Lembranças d
to, *Folha de São Paulo*, TV F

[273] CALEGARIS, Contardo
no Mais, p. 5.

ados econômicos, que,
livro, contemporane-
rio próprio ao poder

verno da economia, o
der invisível, na me-
crático e ao controle

reciso tratarmos, ain-
ública à sociedade de
uma sociedade domi-
em, e com isso forjam,
tingindo a moldagem
a, domesticada, infan-
interesses próprios a
os fossem.

em que não há uma
daí um homem frag-
rensa e algumas ins-
espécie de superego
que, utilizando uma
io da consciência co-
gmentada. O cidadão
iores de informação,
ece "difuso" e difícil

do por esse tipo de
ência é que vivemos
amar de anorexia in-
e de informações". E,
e "passar" pelo filtro
o da *bulimia informa-*

modernidade" midi-
ê de atriz e modelo
ulo sobre o que pen-
Paulo, Luiza Erun-

03 e segs.

p. 521. *Apud* WHITE, Ste-
gem Habermas. Tradução:

dina, pretendendo extinguir a separação entre elevadores sociais e elevadores de serviço, assim justificou a continuidade do *apartheid:* "As coisas estão tão misturadas, confusas, na sociedade moderna. Algumas coisas, da tradição, devem ser preservadas. É importante haver hierarquia". Já a *promoter* paulista Daniela Diniz, assídua frequentadora das colunas sociais, não "nos deixa esquecer" que "[...] cada um deve ter o seu espaço. Não é uma questão de discriminação, mas de respeito". Ou seja, para elas – e para quantos mais (!?), – a patuleia deve (continuar a) "saber-o-seu-lugar" ... *Mutatis, mutandis,* a visão de mundo da atriz e da *promoter* não difere muito da opinião de Ruth Escobar – *e desta, pela sua trajetória, se poderia/deveria esperar (bem ou muito) mais* – às vésperas da eleição presidencial de 1994, quando disse, em uma reunião de provectas senhoras da elite paulistana, *que a disputa eleitoral (entre Fernando Henrique e Lula) se travava entre Sartre e um encanador...* Para ela(s), por certo, a opção é(ra) entre civilização e barbárie, ou entre a "boa gente" das elites e a "escumalha" social...[271]

Discursos deste quilate não podem (e não devem) nos surpreender, até porque nada mais são do que reproduções do que ocorre cotidianamente ao nosso redor, reforçados pelos estereótipos produzidos pela mídia em larga escala.[272] Daí que, usando como pano de fundo essa discussão, Contardo Calegaris[273] procura explicar a atitude e o discurso das classes médias e médio-superiores brasileiras acerca desta problemática: "No Brasil, talvez por ele ter sido e talvez por ser ainda o maior sistema escravagista do mundo ocidental, a modernização aconteceu pela metade. Nas classes médias, geralmente a regra é o poder moderno *sobre e pelas coisas.* Podemos comprar o trabalho de um outro, seus serviços, mas não dispomos de seu corpo. Mas na relação entre as classes médias e as classes ditas eufemisticamente não favorecidas o poder ainda é *poder sobre os corpos*, construído no modelo da escravatura. As classes médias brasileiras não abriram as portas do poder sobre as coisas para metade da população do país. Não por razões econômicas: *a manutenção do escravagismo caseiro é um péssimo negócio que estrangula o mercado interno.* Foi por tradição ou por gosto atávico escravocrata". Por isso, diz Calegaris, tanta violência no Brasil: o ladrão brasileiro não está só pedindo posse de mais coisas. Quer mais! Quer os corpos...! São eles que "é bom possuir". E (de forma irônica) Calegaris acrescenta: *"a violência (na sociedade) já reverte se os elevadores de serviço forem suprimidos"*.

---

[271] Esse assunto está desenvolvido em: STRECK. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise,* op. cit.

[272] Exemplo marcante disto é o "momento cultural" ocorrido no programa Hebe Camargo no dia 21 de setembro de 1998, no Sistema Brasileiro de Televisão – SBT, tão bem relatado pelo jornalista Fernando Barros Silva, no Caderno de TV da Folha de São Paulo: um determinado grupo musical chamado "Fat Family" (Família Gorda). Eram sete integrantes, todos negros, gordos, imensos e felizes. A apresentadora Hebe Camargo, depois de puxar a barba de um deles e alardear (maravilhada!?) para todo o Brasil que o pelo (da barba) era duro, pediu a todos que exibissem os dentes diante da plateia (e para milhões de telespectadores), *porque os dentes dos negros eram lindos, uma gracinha* (bordão característico da apresentadora). Imediatamente, todos obedeceram e, docilmente, mostraram suas gengivas para o público, como se estivéssemos nos tempos da escravidão. Como bem conclui o citado jornalista: *"Herança colonial também é isso. Lembranças da senzala. Vindo de quem vem, não é novidade".* Ver, para tanto, *Folha de São Paulo,* TV Folha, 27 de setembro de 1998, p. 2. (grifei)

[273] CALEGARIS, Contardo. A praga escravagista brasileira. *Folha de São Paulo,* Caderno Mais, p. 5.

A "aceitação" da exclusão social é cotidianamente reforçada/ justificada pelos meios de comunicação. Veja-se, a propósito – e a crítica foi magnificamente feita pelo jornalista Vinícius Torres Freire em matéria intitulada *"Carro grande e senzala"* –,[274] comercial veiculado em rede nacional de televisão, para lançamento de um certo automóvel "classe A", no qual um casal branco e bem vestido escorrega pelo piso ensaboado de uma garagem, em direção ao carro apregoado. Três faxineiros, morenos e miúdos como quase todo o povo, fazem pilhéria dos ricos à beira do tombo. Mas o casal classe "A" chega ao carro "A" e sai zunindo da garagem escorregadia – o carro é estável, é o que se vende. *Os faxineiros ficam para trás com cara de besta. Um deles escorrega e cai feito um pateta.* Em outro anúncio, novamente aparece a dualidade "elite branca e elegante" *versus* "plebe rude e ignara": desta vez um engravatado regateia com um mendigo flanelinha a lavagem do mesmo carro "classe A". Condescende com riso senhorial da esperteza do pedinte, que quer "dez real", pois o carro aquele é grande por dentro. Como bem complementa Torres Freire, os aludidos anúncios reproduzem um clichê clássico do imaginário subdesenvolvido, em que os pobres são espertos, sensuais e marotos... "O Brasil jamais foi uma república de fato, ex-escravos continuaram pobres, pobres não têm direitos e são demais. *O comercial de carro 'A' não os fará mais pobres, mas a naturalidade inconsciente com que mofa da patuléia é um sintoma.* 'Os nativos estão inquietos', eles assaltam, mas são uma classe de gente diferente, que ficou para trás naturalmente, ridícula como um escravo ou um primitivo pateta".

Estamos, pois, inseridos em um paradoxo social-informacional. Os meios de comunicação tentam, a todo custo, impingir-nos um

---

[274] Conferir FREIRE, Vinícius Torres. Carro grande e senzala. *Folha de São Paulo*. 17.01.2000, p. 1-2.

---

ambiente pós-modern
Como lembra Jair Ferr
vem o "clip" de abert
levitar... Ou seja, o qu
ainda não foi revogad
na: "o hiper-real simu
na cor, na forma, no t
-sonho'. Prestem aten
ou nas revistas. Sua su
água na boca. O Dan
seu simulacro hiper-r
ambiente pós-modern
entre nós e o mundo e
seja, de pura simulaç
são eles que leem o m
maneira, transforman
sobre os retirantes n
nar para depois nos
Não reagimos fora d
TV só consegue realiz
quando ele estiver fal
cipando" ativamente
imagem. Quando uma
enxurrada, não restan
aproxima, com água
vente da tragédia: – "

Toda essa discuss
nos conduz, inexorav
ao papel da ideologia.
do importante para di
essas fissuras que o di
ardo Faria diz bem qu
vas e valorar os valor
E Warat foi feliz quan
que pressupõe a renú
que se pode enfrentar
construção de um cam
sidade. E, como bem c
eficácia na medida em

---

[275] Cfe. SANTOS, Jair Ferre
p. 12 e segs.

s não dispomos de seu
as e as classes ditas eu-
la *é poder sobre os corpos,*
lasses médias brasileiras
isas para metade da po-
a manutenção do escrava-
ulir o mercado interno. Foi
a". Por isso, diz Calega-
iro não está só pedindo
rpos...! São eles que "é
s acrescenta: *"a violência*
co forem suprimidos".
idianamente reforçada/
a-se, a propósito – e a
a Vinícius Torres Freire
ar" –,[274] comercial veicu-
nçamento de um certo
anco e bem vestido es-
m, em direção ao carro
dos como quase todo o
mbo. Mas o casal classe
ragem escorregadia – o
s ficam para trás com cara
. Em outro anúncio, no-
elegante" *versus* "plebe
gueia com um mendigo
e A". Condescende com
quer "dez real", pois o
m complementa Torres
clichê clássico do ima-
são espertos, sensuais
ca de fato, ex-escravos
e são demais. *O comer-*
naturalidade inconsciente
os estão inquietos', eles
nte, que ficou para trás
um primitivo pateta".
o social-informacional.
usto, impingir-nos um

---

senzala. *Folha de São Paulo.*

ambiente pós-moderno, em que o simulacro vale mais que o real. Como lembra Jair Ferreira dos Santos, na TV tudo é possível. Observem o "clip" de abertura do Fantástico, pelo qual se tornou possível levitar... Ou seja, o que é inviável no real – afinal a lei da gravidade ainda não foi revogada – é factível via ficção televisiva-pós-moderna: "o hiper-real simulado nos fascina porque é o real intensificado na cor, na forma, no tamanho, nas suas propriedades. É um 'quase--sonho'. Prestem atenção, diz ele, no close do iogurte Danone na TV ou nas revistas. Sua superfície é enorme, lustrosa, sedutora, tátil – dá água na boca. O Danone verdadeiro é um alimento mixuruca, mas seu simulacro hiper-realizado amplifica e satura sua realidade". O ambiente pós-moderno, continua Santos, significa basicamente isto: entre nós e o mundo estão os meios tecnológicos de comunicação, ou seja, de pura simulação. São eles que nos informam sobre o mundo; são eles que leem o mundo para nós; são eles que o (re)fazem à sua maneira, transformando num espetáculo. Uma reportagem a cores sobre os retirantes nordestinos deve primeiro nos seduzir e fascinar para depois nos indignar. Caso contrário, mudamos de canal. Não reagimos fora do espetáculo.[275] Daí que qualquer repórter de TV só consegue realizar uma "boa" reportagem sobre uma enchente quando ele estiver falando com água pelo pescoço (ou seja, "participando" ativamente do "fato"). Dito de outro modo: o que vale é a imagem. Quando uma família toda é arrastada pelas águas de uma enxurrada, não restando nem a casa onde moravam, o/a repórter se aproxima, com água pela cintura, e pergunta para a única sobrevivente da tragédia: – "Como é que a senhora está se sentindo?"

Toda essa discussão acerca do papel dos meios de comunicação nos conduz, inexoravelmente, à temática (sempre atual) relacionada ao papel da ideologia. Ou seja, o conceito de ideologia continua sendo importante para diagnosticar as fissuras da sociedade, justamente essas fissuras que o discurso ideológico procura esconder. José Eduardo Faria diz bem que a função da ideologia é socializar expectativas e valorar os valores. A ideologia sintetiza um projeto de poder. E Warat foi feliz quando disse que ideologia é uma forma de paixão que pressupõe a renúncia ao prazer de pensar – o prazer de sentir que se pode enfrentar a realidade com respostas imprevisíveis pela construção de um campo simbólico assumido como objeto de necessidade. E, como bem complementa Marilena Chauí, "a ideologia tem eficácia na medida em que não a percebemos".

---

[275] Cfe. SANTOS, Jair Ferreira dos. *O que é pós-moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 12 e segs.

Nesse contexto fragmentário/ideologizado, a absoluta maioria da sociedade passa a acreditar que existe uma-ordem-de-verdade, no interior da qual cada um tem o seu lugar demarcado. Enfim, cada um "assume o seu lugar". Essa maioria, porém, não se dá conta de que essa "ordem", esse "cada um tem o seu lugar" engendra a verdadeira violência simbólica[276] da ordem social. O sistema cultural, no qual os meios de comunicação de massa têm papel preponderante, engendra exatamente um imaginário no qual se faz uma amálgama do que não é amalgamável.

Para tudo isso ser possível, existem condições objetivas e subjetivas. Temos a pior distribuição de renda do universo, mas a melhor televisão do mundo. Os meios de comunicação, capitaneados pela TV, fazem a hermenêutica do nosso cotidiano. São eles que fazem a intermediação entre as pessoas e o mundo. São os meios de comunicação que fazem a leitura do mundo para nós. Porém, ao mesmo tempo, fazem com que pareça que não há essa intermediação, propiciando com que as pessoas possam "conhecer" o mundo que é, mediante o que se pode denominar de "apreensão psicologista da realidade".

Utilizando a violência simbólica, os meios de comunicação reforçam o preconceito, em seus diversos matizes, contra a mulher, os pobres e os negros. Como muito bem diz o sociólogo norte-americano Herbert Gans, "os pobres aparecem nos meios de comunicação, na literatura e até nos trabalhos acadêmicos estigmatizados como preguiçosos, incapazes de apreender, indisciplinados, arredios às novas tecnologias e até potencialmente criminosos. Suas mulheres são pintadas como criaturas imorais à beira da prostituição. A imoralidade é considerada um atributo de classe. O comportamento dos pobres, mesmo que seja apenas divergente, passa a ser visto como uma conduta reprovável. Ninguém pode ser apenas simples e honradamente pobre. Quando se narra no noticiário de televisão histórias de pessoas de conduta antissocial, de drogados, alcoólatras, vagabundos ou doentes mentais, fica sempre a impressão de que os personagens são pobres e o crime é tanto pior quanto mais pobre seu

---

[276] "A repressão não pode nunca confessar-se como tal: ela tem sempre a necessidade de ser legitimada para exercer sem encontrar posição. Eis por que ela usará as bandeiras da manutenção da ordem social, da consciência moral universal, do bem-estar e do progresso de todos os cidadãos. Ela se negará enquanto violência, visto que a violência é sempre a expressão da força nua, e não da lei – e como fundar uma ordem a não ser sobre uma lei aceita e interiorizada? A relação de força vai então desaparecer enquanto tal, será sempre coberta por uma armadura jurídica e ideológica". Cfe. KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. *A psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, 1976, p. 386.

autor". Não é necessá
anterior, bastando, pa
de auditório ou em u
amostra do imagināri
jam "passar" para a p

A televisão conse
efeito, em meados de
mada "Contagem Re
dura militar, censura
se dessa história a Re
denunciado pela Folh
nalística praticada pe
editorial de "denúncia
... Operou-se, aí, um
diante simulacros de
ficções da realidade c

Nesse contexto, é
tandis, é o que Jurand
clima de desorientaçã
em maior ou menor g
social, por si já precár
naquelas subdesenvol
lares da organização
habituado a delegar à
cidir o que é bom pa
justiça. É a crise mora
social. A cultura cínic
e é nutrida pela deca
lei. (...) de tal forma q
presente; a submissão
dica a qualquer proje
e negociação não viol
neficia antes de mais
é conhecido de antem
dando, os descamisad

Ou, como diz Bo
espontânea (ou livre)
nala assim em seu cu

---

[277] COSTA, Jurandir Freire.
Percursos na história da psica

[278] Cfe. BONAVIDES, Paulo

autor". Não é necessário muito esforço para comprovar a afirmação anterior, bastando, para tanto, sintonizar a televisão em programas de auditório ou em um jornalismo de baixíssimo nível, que dão uma amostra do imaginário que os veículos de comunicação (social) desejam "passar" para a população...

A televisão consegue transformar fatos históricos em ficção. Com efeito, em meados de 1995, a Rede Globo apresentou uma série chamada "Contagem Regressiva", mostrando o passado recente (ditadura militar, censura à imprensa etc.) em estilo *outsider*, isto é, como se dessa história a Rede Globo não tivesse participado. Como bem denunciado pela Folha de São Paulo (Caderno de TV), a omissão jornalística praticada pela Rede no passado virou, alguns anos depois, editorial de "denúncia" de todas as "mazelas" desse mesmo passado ... Operou-se, aí, um curto-circuito da realidade (Baudrillard), mediante simulacros de enunciações (Umberto Eco), confundindo-se as ficções da realidade com a realidade das ficções (Warat)...

Nesse contexto, é difícil falar em opinião pública. *Mutatis, mutandis*, é o que Jurandir Freire Costa[277] denuncia, dizendo que "num clima de desorientação e ansiedade, os indivíduos tendem a perder, em maior ou menor grau, o sentido de responsabilidade e pertinência social, por si já precários nas sociedades burguesas, particularmente naquelas subdesenvolvidas como a nossa. (...) Nas crises, (alguns) pilares da organização político-social desmoronam. O homem comum habituado a delegar à classe dirigente o poder e a iniciativa de decidir o que é bom para si e para os outros, perde a confiança na justiça. É a crise moral que acompanha a crise política, econômica e social. A cultura cínica e narcísica gerada por essa situação nutre-se e é nutrida pela decadência social e pelo descrédito na justiça e na lei. (...) de tal forma que a saída apresentada é a fruição imediata do presente; a submissão ao status quo e a oposição sistemática e metódica a qualquer projeto de mudança que implique cooperação social e negociação não violenta de interesses particulares. Esta moral beneficia antes de mais nada seus artífices, é um jogo onde o vencedor é conhecido de antemão. Os poderosos pensam e continuam mandando, os descamisados sabem que vão continuar obedecendo".

Ou, como diz Bonavides,[278] "a opinião pública, deixando de ser espontânea (ou livre) e racional, para ser artificial e irracional, assinala assim em seu curso histórico duas distintas fases de politização intensiva: a do Estado liberal e a do Estado social (...)". No primeiro, a opinião pública pertencia à classe média; no segundo, pertence às massas. Ali ela se propunha a substituir até o Estado; aqui, ela decai a mero instrumento subalterno, que o Estado emprega para cimentar ou concentrar o poder de suas instituições. Ontem, no liberalismo, uma opinião de aparência autônoma; hoje, no Estado de massas, uma opinião sobre a qual restam raras ilusões quanto a sua origem livre e atuação independente.

---

[277] COSTA, Jurandir Freire. Narcisismo em tempos sombrios. In: BIRMAN, J. (org.). *Percursos na história da psicanálise*. Rio de Janeiro: Liv. Taurus Ed., 1988, p. 128 e ss.

[278] Cfe. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, op. cit., p. 457-458.

Todavia, o mesmo autor adverte: alguns publicistas a veem enfraquecida. Nós a vemos materialmente forte, abalada apenas do ponto de vista ético, pois as esperanças nela depositadas como guardiã da pureza e da legitimidade dos governos democráticos se esvaneceram. Tão forte materialmente que a Ciência Política não pode ignorá-la, depois de haver entrado nos segredos de sua manipulação "(...) *Talvez o cerne da mudança resida nisso: a opinião pública despersonalizou-se: de criadora e afiançadora de instituições se transfez ela mesma numa instituição criada e afiançada pelo Estado para manter outras instituições.* Na sociedade de massas, o indivíduo, as ideias, os juízos críticos, a autonomia do raciocínio contam pouco, cedendo lugar à ação coletiva, aos juízos de grupo, aos interesses de classe e profissão, às ideologias (...)".[279] Demais, tem-se dito que a opinião pública foi institucionalizada e consequentemente falseada ou desnaturada. Mas ainda assim há publicistas que reconhecem a instantaneidade nunca desprezível de sua ação, quando atua como um raio, derrubando ou erguendo governos, ao sabor de seu ímpetos ideológicos.

Nessa perspectiva, tem razão Jacques Chevallier quando afirma que as transformações ocorridas no seio do Estado e do direito são "(...) *indissociáveis de uma redefinição do liame político, ou seja, da relação entre governantes e governados, e de modo mais geral, da consistência do liame social, ou seja, da relação dos indivíduos com a coletividade* (...)".[280] Dessa forma, por mais paradoxal que pareça, é possível falar na crise da democracia – ou, pelo menos, do modelo democrático liberal, hegemônico no ocidente.

Os elementos de desestabilização desse modelo são as crises do liame político e do vínculo cívico. Embora a democracia tenha sido compreendida, durante muito tempo, como sinônimo de liberdade total dos representantes eleitos, isso já não mais vale na contemporaneidade, pois o jogo democrático passou a ser enquadrado por

---

[279] BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, op. cit., p. 457-458.

[280] CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 181.

---

regras jurídico-consti
fundamentais dos in
dos diversos atores s

A inflexão do m
cepção de cidadania
modelo clássico de
crito) tende a se tran
nos vinculada à exis
– o instante do voto
conduz ao questionan
estatal nas sociedade

Diante das mod
to de novas demand
tradicionais barreira
de produção do dire
escala global, é possi
tica devem ser revisi
balização é capaz de
que através da sua
transformar os parac
próprio Estado Naci
reflexão para que, s
continue servindo p
tais no século XXI.

---

[281] Cfe. ROSANVALLON,
dad y proximidad. Barcel

al (...)". No primeiro,
segundo, pertence às
stado; aqui, ela decai
mprega para cimen-
Ontem, no liberalis-
no Estado de massas,
quanto a sua origem

blicistas a veem en-
abalada apenas do
ositadas como guar-
democráticos se es-
ia Política não pode
de sua manipulação
ião *pública desperso-*
se transfez ela mesma
manter outras insti-
ideias, os juízos crí-
edendo lugar à ação
classe e profissão,
opinião pública foi
u desnaturada. Mas
tantaneidade nunca
aio, derrubando ou
ológicos.
llier quando afirma
do e do direito são
co, ou seja, da relação
al, da consistência do
coletividade (...)".[280]
ossível falar na cri-
democrático liberal,

elo são as crises do
ocracia tenha sido
nimo de liberdade
s vale na contem-
er enquadrado por

---

de Marçal Justen Filho.

---

regras jurídico-constitucionais, cuja finalidade é proteger os direitos fundamentais dos indivíduos contra os possíveis abusos por parte dos diversos atores sociais, públicos ou privados.

A inflexão do modelo democrático faz com que uma nova concepção de cidadania prevaleça nas sociedades contemporâneas. O modelo clássico de cidadania (excludente, condicionado e circunscrito) tende a se transformar em uma nova forma, mais ampla e menos vinculada à existência de um único "momento de democracia" – o instante do voto.[281] Além disso, a nova configuração do Estado conduz ao questionamento sobre as condições do exercício do poder estatal nas sociedades pós-modernas.

Diante das modificações do modelo democrático, do surgimento de novas demandas sociais, de novos atores que ultrapassam as tradicionais barreiras do espaço e do tempo, das novas instâncias de produção do direito e da violação de direitos fundamentais em escala global, é possível afirmar que as teorias do Estado e da política devem ser revisitadas. Nesse sentido, cabe questionar se a globalização é capaz de fortalecer a identidade jurídica nacional, ainda que através da sua ressignificação. Logo, parece ser imprescindível transformar os paradigmas do direito, do constitucionalismo e do próprio Estado Nacional, o que requer uma maior e mais profunda reflexão para que, sem ignorar todas aquelas mudanças, o direito continue servindo para garantir a proteção dos direitos fundamentais no século XXI.

---

[281] Cfe. ROSANVALLON, Pierre. *La legitimidad democrática*: Imparcialidad, reflexividad y proximidad. Barcelona: Paidós, 2010.